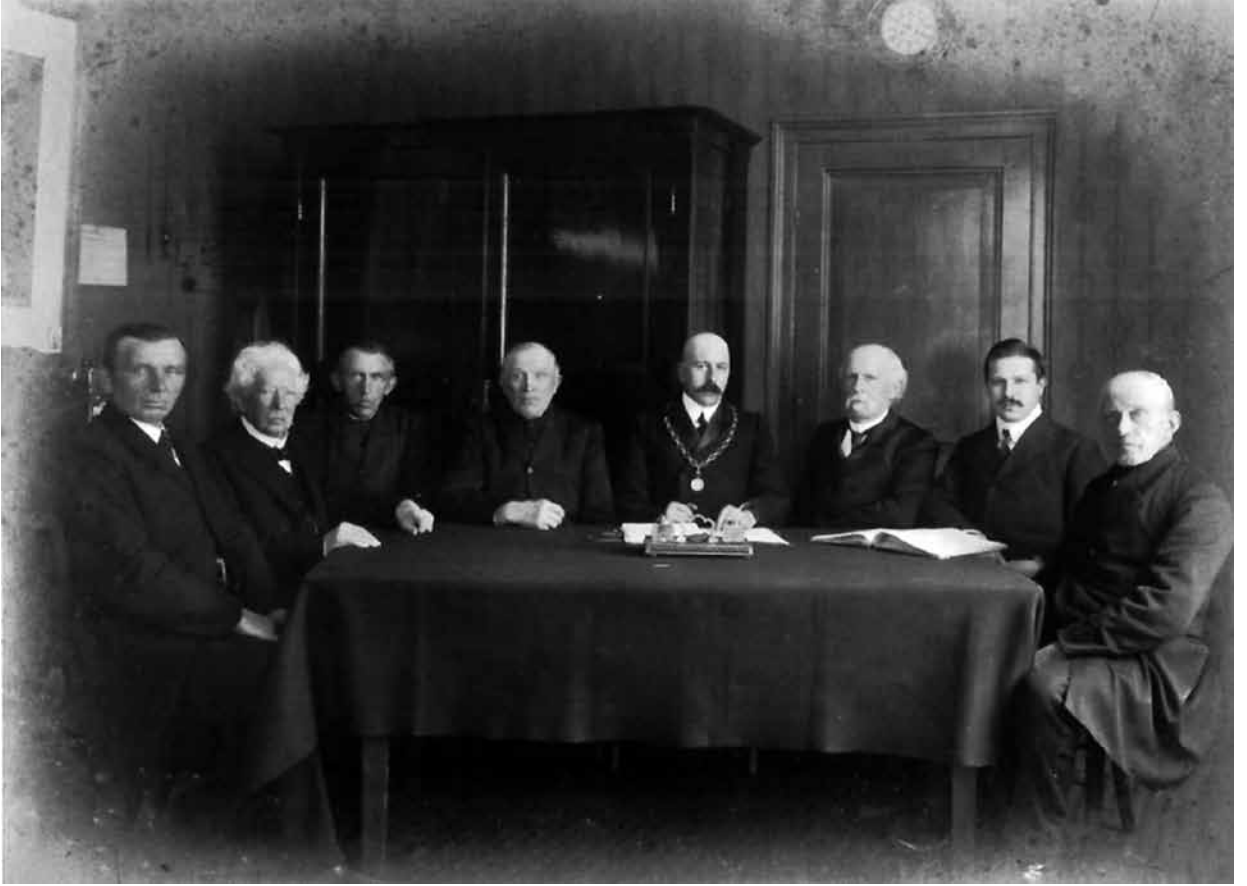


DE GEMEENTERAAD



HANS VOLLAARD, GEERTEN BOOGAARD, JOOP VAN DEN BERG
EN JOB COHEN (REDACTIE)

DE GEMEENTERAAD

ONTSTAAN EN ONTWIKKELING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Boom

AFBEELDING OMSLAG XXX
VORMGEVING BART VAN DEN TOOREN, AMSTERDAM

© 2018 DE AUTEURS

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 9789024409495

NUR 680

WWW.BOOMGESCHIEDENIS.NL

WWW.BUA.NL

INHOUD

9 VOORWOORD

13 INLEIDING

HANS VOLLAARD, GEERTEN BOOGAARD, JOOP VAN DEN BERG EN JOB COHEN

25 HOOFDSTUK 1: DE GEMEENTERAAD VOOR 1851

MAARTEN PRAK

**41 HOOFDSTUK 2: DE GEMEENTERAAD IN NEDERLAND:
SCHETS VAN DE STAATSRECHTELIJKE EN POLITIEKE GESCHIEDENIS**

JOOP VAN DEN BERG EN GEERTEN BOOGAARD

79 HOOFDSTUK 3: GEMEENTERADEN IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

HANSKO BROEKSTEEG

**99 HOOFDSTUK 4: GEMEENTERAADSLEDEN: BETROKKEN EN
BESCHIKBAAR**

BERT VAN DEN BRAAK

HOOFDSTUK 5: DEBATCULTUUR IN NEDERLANDSE GEMEENTERADEN	119
HENK TE VELDE EN PIETER BARTH	
HOOFDSTUK 6: DE LOKALEN VAN LOKAAL BESTUUR. NEDERLANDSE RAADHUIZEN EN RAADZALEN IN HISTORISCH PERSPECTIEF	135
DIEDERIK SMIT	
HOOFDSTUK 7: POLITIEKE PARTIJEN. VAN ZAKELIJK NOTABELENBESTUUR NAAR POLITIEKE PROFILERING	151
MARCEL BOOGERS, RON DE JONG EN GERRIT VOERMAN	
HOOFDSTUK 8: DE ERNSTIGE ZAAK VAN DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN	173
PETER CASTENMILLER, RON DE JONG EN TESSA VAN DEN BERG	
HOOFDSTUK 9: BURGERPARTICIPATIE IN HET BELEID, BEWONERSINITIATIEVEN, EN DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD	191
ANK MICHELS	
HOOFDSTUK 10: WEL AAN HET HOOFD, MAAR NIET DE BAAS. DE VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE IN DE PRAKTIJK	207
PETER CASTENMILLER EN KLAARTJE PETERS	

225 HOOFDSTUK 11: GEMEENTERADEN EN DE BURGEMEESTER

JOB COHEN EN MICHAEL HOLLA

245 HOOFDSTUK 12: GEMEENTERAAD EN FINANCIËN

WYTZE VAN DER WOUDE

**257 HOOFDSTUK 13: GEMEENTERADEN EN REGIONALE
SAMENWERKING**

RIK REUSSING, MARCEL BOOGERS EN BAS DENTERS

**279 HOOFDSTUK 14: GEMEENTERADEN EN MAATSCHAPPELIJKE
VERTEGENWOORDIGERS**

HANS VOLLAARD EN HESTER VAN DE BOVENKAMP

**297 HOOFDSTUK 15: PERSKWESTIES TUSSEN LOKALE PERS
EN POLITIEK: LEIDSE JOURNALISTIEK VAN NOTULIST
TOT NOODZAAK, 1860-2017**

WILLEM KOETSENRIJTER EN SEBASTIAAN VAN DER LUBBEN

**315 NOTEN
LIJST MET AFKORTINGEN
OVER DE AUTEURS
REGISTER**

VOORWOORD

Hoe functioneerden gemeenteraden in Nederland honderd jaar geleden eigenlijk? Dat was de vraag in een gemoedelijk koffietafelgesprek in de Leidse Faculteit der Rechtsgeleerdheid in het voorjaar van 2016. Een helder antwoord was er niet. Ja, wij kenden wel studies over individuele wethouders en gemeenten in bepaalde periodes, maar een algemeen beeld van gemeenteraden in heden en verleden? Nee, dat kenden wij niet, evenmin als een historisch overzichtswerk van gemeenteraden.

En dat is vreemd. Juist nu er zo veel zorgen leven over het effectief functioneren van gemeenteraden, kan een historisch overzicht dergelijke zorgen in perspectief zetten, achterliggende oorzaken doorgronden en oplossingsrichtingen ontwikkelen. Het ontbreken van een dergelijk overzichtswerk is des te vreemder, nu voor de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en het hele Koninkrijk bij recente jubilea wel historische studies zijn verschenen. En dat terwijl het hart van de lokale representatieve democratie oudere papieren heeft dan bovengenoemde landelijke instellingen. Al voor het begin van de Republiek verkozen lokale raden immers al bestuurders of bespraken zij wetgeving en begroting onder de noemer van vroedschap of meente. Nu vormt honderd jaar gemeenteraadsverkiezingen sinds de invoering van het algemeen kiesrecht een goede aanleiding om zo'n historische studie te lanceren.

Dat was geen gemakkelijke taak. Alleen al over het functioneren van huidige gemeenteraden is nog veel niet uitgezocht, al komt daar gelukkig in de laatste

jaren verandering in, mede dankzij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Over het verleden van de gemeenteraden is echter nog veel minder bekend, of dat nu gaat over het gebruik van moties, de vormgeving van gemeenteraadszalen of de debatacultuur, om maar enkele onderwerpen te noemen. Dit boek is daarom niet alleen bedoeld om inzicht te geven in het functioneren van gemeenteraden toen en nu, maar ook om een overzicht te verschaffen van de gaten die in onze kennis daarover nog bestaan.

Wij zijn allereerst onze medeauteurs zeer erkentelijk voor hun bijdragen aan dit boek. Zonder hen was het er sowieso niet gekomen. Daarnaast waarderen wij in het bijzonder de inzet van onze student-assistenten Alide Groenveld, Michael Holla en Myrna Kuipers. Wij danken verder het Profileringsgebied Politieke Legitimiteit van de Universiteit Leiden voor de financiële steun voor een auteursbijeenkomst in januari 2017, waarmee een solide basis voor dit boek gelegd werd. Veel dank zijn wij verschuldigd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en in het bijzonder aan Margreeth Hordijk en David Gutteling, voor het vertrouwen in deze onderneming en hun ondersteuning gedurende het gehele project. Uitgeverij Boom heeft bij monde van Geert van der Meulen haar woord gestand gedaan en er een prachtig boek van gemaakt. Wij zijn hem daar zeer dankbaar voor. Pieter van der Kuil van het Historisch Documentatiecentrum Renkum en Frank Warendorf uit de Amsterdamse Irenebuurt danken we hartelijk voor het beschikbaar stellen van fotomateriaal voor de omslag van dit boek. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft het samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken mogelijk gemaakt om alle gemeenteraadsleden een exemplaar van dit boek te kunnen aanbieden. Daar zijn we hun zeer erkentelijk voor.

Wij hopen dat dit boek voeding kan geven aan discussies in partijen, fracties, gemeenteraden, griffies en (lokale) media, alsmede in parlement, regering en ambtelijke diensten ten aanzien van de staat van de lokale representatieve democratie: hoe is de positie van gemeenteraden nu in vergelijking met eerdere tijden? In welk opzicht functioneren zij nu beter of juist minder goed dan vroeger? En waarom dan? Ontstaan problemen door vorm en structuur van gemeenten die al zo'n anderhalve eeuw zijn vastgelegd in Grondwet en Gemeentewet? Speelt de omvang van de gemeente een rol en het uitdijende takenpakket? En wat valt er te zeggen over de invulling die gemeenteraadsleden in stad en dorp in heden en verleden aan hun taak hebben gegeven? Vragen

V O O R W O O R D

die naar wij hopen met de perspectieven die dit boek biedt, grondiger en beter beantwoord kunnen worden.

HANS VOLLAARD

GEERTEN BOOGAARD

JOOP VAN DEN BERG

JOB COHEN

INLEIDING

HANS VOLLAARD, GEERTEN BOOGAARD, JOOP VAN DEN BERG
EN JOB COHEN

GEEN TOEKOMST VOOR DE GEMEENTERAAD?

Het ene na het andere rapport schetst een weinig rooskleurig beeld van de huidige gemeenteraden in Nederland: gemeenteraadsleden zouden te weinig tijd hebben om het gemeentelijk beleid te bepalen, om het college van burgemeester en wethouders te controleren en om de banden met de bevolking te onderhouden.¹ Zeker in kleinere gemeenten zouden gemeenteraadsleden ten aanzien van de nieuwe verantwoordelijkheden op het vlak van jeugdzorg, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning te weinig tijd en kennis hebben om hun werk te doen.² Daarnaast zou de wirwar van regionale samenwerkingsverbanden controle nog extra moeilijk maken.³ En zouden in vergelijking met colleges van burgemeester en wethouders gemeenteraden al langer weinig macht hebben,⁴ zou het Rijk gemeenten weinig beleidsmatige en financiële speelruimte laten,⁵ zou versnippering van gemeenteraden de vorming en instandhouding van coalities bemoeilijken,⁶ zou het aanzien van gemeenteraden volgens raadsleden zelf dalen,⁷ zou het debat in gemeenteraden ondertussen verruwen,⁸ en zou de verbinding tussen gemeenteraad en samenleving zoek zijn.⁹ Burgers zijn bovendien weinig tevreden over gemeenteraden,¹⁰ ze zijn ook niet gemakkelijk te rekruteren voor het gemeenteraadslidmaatschap,¹¹ gemeenteraden vormen geen zuivere afspiegeling van de samenleving,¹² voortgaande herindelingen gaan gepaard met dalende opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen,¹³ en zo kan de klaagzang nog wel een tijdje doorgaan. Het hart van de lokale democratie lijkt dus in zwaar weer te verkeren. De inrichting

van de gemeentelijke democratie, uitgedacht in de tijd ‘van de postkoets en de trekschuit’, zou zich zelfs hebben overleefd.¹⁴ Een boekje geschreven in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 had al als titel *De gemeenteraad heeft geen toekomst*.¹⁵ In dat licht is het niet verwonderlijk dat initiatieven als de G1000 en Code Oranje ontstaan die een stevige herinrichting van de lokale democratie als doel hebben.¹⁶

Maar er is van alles in te brengen tegen de stelling dat het zo slecht gaat met gemeenteraden. Er zijn immers nog altijd veel meer burgers die deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen dan aan andere participatievormen zoals inspraak, interactieve beleidsvorming en doe-democratie.¹⁷ Verder is een ruime meerderheid van 72% van de Nederlanders tamelijk tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie op lokaal niveau – ook al staat bepaald niet vast dat Nederlanders die vraag met voldoende kennis van lokale zaken hebben beantwoord; maar dat geldt ook voor hun negatieve oordeel over gemeenteraden.¹⁸ In 2014 dacht bovendien 38% van de Nederlanders dat gemeenteraadsleden zich om hun mening bekommerden, waar dat in 2010 en 2006 beduidend lager lag.¹⁹ De hernieuwde opkomst van lokale partijen kan juist een teken zijn van de opbloei van gemeentelijke democratie. Daarnaast vormen gemeenteraden zeker bij het veelvuldig gebrek aan afdoende nieuwsvoorziening over lokale politiek een van de weinige plekken waar wethouders en burgemeesters nog in het openbaar aan de tand gevoeld kunnen worden. Gemeenteraden tonen daadwerkelijk hun macht wanneer zij wethouders of zelfs burgemeesters wegsturen.²⁰ Lokale rekenkamers spelen hun rol, griffiers zijn gemeenteraden behulpzaam om hen op problemen en oplossingen te attenderen.²¹ Dat is de andere kant van de medaille.

WAS HET VROEGER BETER? OVER DE DOELEN VAN DIT BOEK

De vraag of gemeenteraden vandaag de dag goed functioneren, is niet zo eenvoudig te beantwoorden. Dat antwoord hangt bovendien af van de gebruikte maatstaf en vereisten. Teleurstelling volgt al snel als de lat hoog wordt gelegd. Zijn de verwachtingen van gemeenteraden misschien te hooggespannen? Is het idee van een volksvertegenwoordiging die een leidende rol in het bestuur speelt, niet te hoog gegrepen? Is voor gemeenteraden de rol van beschermwal voor de democratie die meestal passief maar soms ook actief de grenzen van het beleid bepaalt, niet meer weggelegd? Nu stelt de Grondwet dat de gemeenteraad het hoofd van de gemeente is. Maar de vraag is of dat feitelijk ooit het geval is geweest. Regelmatig klinkt de suggestie dat dat vroeger beter was. In het boek *De gemeenteraad heeft geen toekomst* staat bijvoorbeeld dat de gemeenteraad

‘positie heeft verloren en verliest. Een sluipend maar voortgaand proces van marginalisering.’²²

Maar die klachten over gemeenteraden zijn niet nieuw, zij waren er in het verleden ook. In een rapport uit 1994 stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat ‘er al decennia lang gesproken (wordt) over een ‘crisis in het lokale bestuur’. Daarbij wordt steeds gewag gemaakt van een ‘toenemende afstand’ tussen burger en overheid.’²³ De Wiardi Beckman Stichting geeft in een rapport uit 1971 een indruk van die crisis: gemeenteraden hebben te weinig kennis en tijd; de beleidsmaterie is te complex en omvangrijk om goed te behappen; raadsleden worden te slecht en laat geïnformeerd om het college van burgemeester en wethouders tegenspel te bieden; regionale samenwerking holt de positie van gemeenteraden uit; het rijk biedt gemeenten weinig keuzeruimte; kiezers kunnen zowel via verkiezingen als andere participatievormen nauwelijks enige invloed uitoefenen; het aantal beschikbare kandidaten voor het raadslidmaatschap vermindert; de vergoeding voor raadsleden is te laag... De conclusie was dan ook dat ‘de invloed van de raad op de beeldvorming over het algemeen volstrekt onvoldoende is.’²⁴ Deze klachtenregen van bijna vijftig jaar geleden lijkt wel heel erg op die van nu en roept dus de vraag op of het vroeger echt zo veel beter was.

Maar: hoe die vraag te beantwoorden? Dat is niet eenvoudig, want zó veel weten wij niet over het functioneren van gemeenteraden. In hun *Verkenning van lokale democratie in Nederland* laten Klaartje Peters, Vincent van Stipdonk en Peter Castenmiller al zien hoe weinig er in het algemeen over gemeentelijke democratie anno nu bekend is, laat staan over specifieke gemeenten in het bijzonder. En over de manier waarop lokale democratie zich sinds haar ontstaan in de negentiende eeuw heeft ontwikkeld, is al helemaal weinig bekend.

Tot nog toe beschikken wij vooral over impressies met betrekking tot de ontwikkeling van gemeenteraden – zie de twee afbeeldingen op de omslag van dit boek. De zwart-witfoto toont de gemeenteraad van het Gelderse kasteeldorpje Doorwerth, een van de 1121 toenmalige gemeenten. Bij gebrek aan een raadzaal kwam die in 1910 bijeen in de lokale uitspanning ‘De Zalmen’. Er waren zeven raadsleden voor dit plaatsje met enkele honderden inwoners. Prominent lid was de witharige Philips Frederik Anthonie Jacob Baron van Brakell. Tussen 1853 en 1904 combineerde hij het raadslidmaatschap met het burgemeesterschap. Die combinatie had hij overgenomen van zijn vader, eveneens heer van Doorwerth en belangrijkste werkgever in het dorp. De Van Brakells laten zo eigenlijk een vroegere variant van een gekozen burgemeester zien. Ze zijn ook een voorbeeld van notabelen die nog lang na de invoering van de Grondwet en

Gemeentewet halverwege de negentiende eeuw dominant bleven in de lokale democratie. Wel vormen boer Johannes van den Berg (naast Van Brakell) en bakker Jan van Maanen (links van de burgemeester, jonkheer Ferdinand Wtt ewael van Stoetwegen) het bewijs dat anno 1910 ook lagere standen tot de gemeenteraad waren doorgedrongen. Dat laat onverlet dat de foto ernst en gezag uitstraalt. Hoe anders is het beeld onder aan de omslag van het protest bij een commissievergadering van de Amsterdamse stadsdeelraad Zuideramstel. Bij die vergadering hing er juist een kritische sfeer. Buurtvereniging Beethovenstraat/Parnassusweg had haar verzet tegen de verlaging van de Strawinskylaan zien stranden in ambtelijke vooroverleggen.²⁵ Ze had daarom opgeroepen om in te spreken bij de commissievergadering. Uit het spandoek 'inspraak is een wassen neus' sprak niet veel vertrouwen in de afloop. Het gezag van de stadsdeelraad was niet vanzelfsprekend. Het vormt een illustratie hoe lokale raden zijn gevormd van een weerspiegeling van de lokale maatschappelijke verhoudingen tot platforms voor inspraak en discussie.

Deze beide voorbeelden roepen de vraag op hoe gemeenteraden zich hebben ontwikkeld, welke oorzaken die ontwikkeling hebben bepaald, en welke factoren ten grondslag liggen aan huidige problemen en functioneren. Feitelijk inzicht in ontstaan en ontwikkeling van gemeenteraden is daarvoor nodig. De institutionele vormgeving van het gemeentelijk bestel is intussen goeddeels dezelfde gebleven voor alle gemeenten sinds de Grondwet 1848 en de Gemeentewet 1851. Zou de verandering in het functioneren van gemeentelijke democratie daarom vooral een kwestie zijn van de wijze waarop raadsleden daaraan invulling hebben gegeven volgens de politieke cultuur van hun tijd en plaats? Feitelijk inzicht in de geschiedenis van gemeenteraden biedt daarbij inspiratie om klachten over het functioneren van gemeenteraden aan te pakken en op te lossen en laat zien wat wel of niet werkt om de verhouding tussen gemeenteraden enerzijds en kiezers dan wel colleges van burgemeester en wethouders anderzijds te verbeteren.

Dit boek beoogt in deze leemte in feitelijke kennis deels te voorzien. Helemaal kan natuurlijk niet, maar dit historisch overzicht van gemeenteraden laat daarom zien welke witte vlekken er ook nu nog zijn. Dat geeft handvatten voor verder onderzoek.

THEMATIEK VAN DE HOOFDSTUKKEN

Dit boek bevat allereerst drie hoofdstukken die een algemeen beeld schetsen van gemeenteraden in Nederland. Maarten Prak vertelt in hoofdstuk 1 de geschiedenis van gemeenteraden voor 1851, toen de Gemeentewet werd ingevoerd

die de huidige vormgeving van de gemeenteraden nog altijd goeddeels bepaalt. Aansluitend schetsen Joop van den Berg en Geerten Boogaard in hoofdstuk 2 de belangrijkste rechtshistorische en politieke ontwikkelingen van gemeenteraden in Nederland. Vervolgens vergelijkt Hansko Broeksteeg in hoofdstuk 3 de huidige gemeenteraden met hun internationale tegenhangers in diverse buurlanden. De daaropvolgende twaalf hoofdstukken zoomen elk in op een specifiek aspect van het functioneren van gemeenteraden in heden en verleden. Bert van den Braak beschrijft de sociale samenstelling van gemeenteraden – interessant nu er discussie is of gemeenteraden wel een juiste afspiegeling van de samenleving vormen.²⁶ Pieter Barth en Henk te Velde doen daarna verslag van een van de eerste historische onderzoeken naar de debatcultuur in gemeenteraden – van belang in het licht van de discussie over de vermeende verruwing van debatten in gemeenteraden. Diederik Smit heeft onderzoek gedaan naar een ander nagenoeg onontgonnen terrein: de architectuur van raadzaalen en raadhuisen. Die architectuur drukt niet alleen uit hoe gemeenteraden zich willen presenteren, maar beïnvloedt ook de manier waarop het raadsdebat gevoerd wordt. In hoofdstuk 7 analyseren Marcel Boogers, Ron de Jong en Gerrit Voerman welke rol politieke partijen hebben gespeeld in gemeenteraden. Zeker in het licht van het functieverlies van partijen biedt dat een historische basis voor discussies over representatieve democratie zonder partijen. In hoofdstuk 8 belichten Peter Castenmiller, Ron de Jong en Tessa van den Berg gemeenteraadsverkiezingen vanaf 1851. Dat geeft voeding aan discussies over het beperkte lokale karakter van die verkiezingen. Ank Michels analyseert vervolgens in hoofdstuk 9 hoe allerlei vormen van directe participatie zijn gelanceerd en hoe gemeenteraden zich daartoe verhouden, juist nu er opnieuw rapporten verschijnen over de vraag hoe directe en representatieve democratie gecombineerd kunnen worden.²⁷

De verhouding tussen gemeenteraden en de uitvoerende macht is voortdurend aanleiding voor zorgen over de kwaliteit van de lokale democratie. Klaartje Peters en Peter Castenmiller richten zich in dat kader op de mate waarin gemeenteraden controle kunnen uitoefenen op het college van burgemeester en wethouders. Job Cohen en Michael Holla bespreken in hoofdstuk 11 de verhouding tussen gemeenteraden en burgemeesters. Het daaropvolgende hoofdstuk van Wytze van der Woude geeft vervolgens aan hoe afhankelijk gemeenteraden zijn van het college van burgemeester en wethouders en van het Rijk inzake gemeentelijke financiën, in het bijzonder relevant in het licht van de discussie of het gemeentelijk belastinggebied moet worden vergroot. In hoofdstuk 13 geven Rik Reussing, Marcel Boogers en Bas Denters aan hoe in de loop der tijd

regionale samenwerking tussen gemeenten zich heeft ontwikkeld en welke gevolgen dat heeft gehad voor gemeenteraden. De voortdurende discussie over de verzwakking van gemeenteraden door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is daarvoor de aanleiding. Diverse rapporten memoreren dat democratie ook gestalte krijgt in en door maatschappelijke organisaties en bewegingen.²⁸ Hans Vollaard en Hester van de Bovenkamp bespreken in hoofdstuk 14 welke maatschappelijke vertegenwoordigers zijn opgekomen voor burgers en hoe zij zich verhouden tot gemeenteraden. In hoofdstuk 15 analyseren Willem Koetsenruijter en Sebastiaan van der Lubben tot slot hoe lokale media zich hebben ontwikkeld in relatie tot gemeenteraden, juist nu er zo veel zorgen leven over de beperkte mate van – grondige – berichtgeving over lokale politiek.²⁹

VORM OF UITWERKING?

Wat valt er nu te leren van deze bijdragen? Hoe hebben gemeenteraden gefunctioneerd en welke factoren zijn daarin bepalend geweest? Is dat vooral de vorm geweest waarvoor met name de rijksoverheid verantwoordelijk is voor wetgeving over de bestuurlijke inrichting van het gemeentebestuur? Of is het vooral de uitwerking geweest die gemeenteraadsleden aan hun taken hebben gegeven binnen die vorm? Op die vragen zijn ook nu nog maar tentatief antwoorden te geven. Er is verbazingwekkend genoeg nog zo weinig systematisch vergelijkend onderzoek geweest naar het feitelijk functioneren van gemeenteraden in de afgelopen eeuw, dat niet anders dan met slagen om de arm iets kan worden gesteld. Later in deze inleiding komen daarom vooral suggesties voor verder onderzoek naar lokale politiek aan bod. Nu eerst het functioneren van gemeenteraden.

De geschiedenis van gemeenten laat in ieder geval zien dat zij zich kunnen aanpassen aan de verschillende vormen die politiek en maatschappelijk in de loop der eeuwen vereist zijn geweest.³⁰ Dat geldt voor gemeenteraden in het bijzonder. De wetgever heeft halverwege de negentiende eeuw de vormgeving van gemeenteraden goeddeels bepaald in Grondwet en Gemeentewet. Daarnaast zijn de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, rijksfinanciering van gemeenten, herindelingsen, dualisering en de recente decentralisaties belangrijke wijzigingen geweest in de vorm waarin gemeenteraden moeten opereren. Deels beïnvloed door deze wettelijke kaders, deels door maatschappelijke gebeurtenissen hebben gemeenteraden zich ontwikkeld van een overlegforum voor gevol-

machtigde raadsleden uit de sociale bovenlaag die het algemeen belang dienden tot een platform voor partijformaties.³¹ Nu is er een ontwikkeling richting procesbewaker van de inbreng van individuele burgers, partijen, belangengroepen en andere stemmen in het lokale besluitvormingsproces. De ontwikkeling van overlegforum, via partijenplatform naar procesbewaker is lang niet overal met hetzelfde tempo en dezelfde intensiteit gepaard gegaan. In plattelandsgemeenten lijkt de wens om politieke confrontaties te vermijden dominant, terwijl grote(re) steden enkele golven van politisering hebben gekend.³² Binnen dezelfde institutionele vorm hebben gemeenteraden dus verschillend invulling gegeven aan functies als volksvertegenwoordiging, wetgeving en controle. Ze hebben, zij het niet altijd even hartelijk, ruimte gegeven en moeten geven aan outsiders en nieuwkomers zoals socialisten en leefbaarpartijen.³³ In die zin hebben gemeenteraden hun veerkracht en hun aanpassingsvermogen getoond.

Heeft het Rijk het gemeenteraden nu gemakkelijker of moeilijker gemaakt om het kloppend hart van de lokale democratie te zijn? Daarop is het antwoord minder eenduidig dan wel wordt gedacht. De zware en complexe verantwoordelijkheden die gemeenten door de decentralisaties hebben gekregen, zijn voor een fors aantal van hen een grote opgave. En hoe vaak ook het Rijk zegt dat herindeling een zaak van vrijwilligheid moet zijn, de toegenomen complexiteit en de bijbehorende risico's van de recente decentralisaties dwingen eenvoudig herindeling af. Dat is niet vanwege kostenefficiëntie, want die treedt veelal niet op bij gemeentefusies.³⁴ Herindeling is vooral ingezet omdat de vereiste ambtelijke competentie niet langer verkrijgbaar is om al de verantwoordelijkheden goed uit te voeren – niet omdat de raad het niet zou aan kunnen.

Herindeling hoeft niet nadelig uit te pakken voor de lokale sociale weefsels. Gemeente en gemeenschap vallen immers lang niet altijd samen en dat hoeft voor een functionerende democratie ook niet per se. Schaalvergroting kan echter wel nadelen hebben, zoals de terugloop van de opkomst bij verkiezingen.³⁵ Een alternatief voor herindeling zou daarom zijn om de thorbeckeaanse uniformiteit in taaktoedeling aan gemeenten te doorbreken en differentiatie aan te brengen tussen gemeenten onderling. Complexe taken zouden daarbij alleen aan die gemeenten moeten worden toebedeeld die dat aankunnen en in staat zijn de kleinere gemeenten in hun omgeving van dienst te zijn.³⁶ Dat bespaart nodeloze herindelingen maar ook de noodzaak van gedwongen regionaal samenwerkende gemeenten, waar doorgaans de invloed en het overzicht van gemeenteraadsleden onder de tafel verdwijnen. Op die manier zou het Rijk het democratisch functioneren van gemeenten dus kunnen bevorderen.

Ook de dominantie van het Rijk in de financiering van gemeenten beperkt

vooral nog de speelruimte van gemeenteraden om eigen prioriteiten te stellen.³⁷ Andere rijkswetgeving heeft bovendien de ontwikkeling van burgemeesters en naderhand ook wethouders tot beroepsbestuurders van buiten de gemeenteraad en gemeente in de hand gewerkt. De lokale worteling van vooral wethouders is daarmee in het geding. Daarnaast heeft zo het uitvoerende deel van het gemeentebestuur zich kunnen professionaliseren, waartegen raadsleden als amateurpolitici het moeten opnemen. Rijkswetgeving heeft ook op een andere manier de positie van de uitvoerende macht versterkt. Met de invoering van het dualisme in 2002 verloren gemeenteraden ook formeel lokale bestuursbevoegdheden aan colleges.³⁸ Het Rijk lijkt zo meer oog te hebben voor de kracht van het uitvoerend bestuur dan voor de lokale volksvertegenwoordiging.

Niettemin heeft de rijkswetgever meer ruimte gegeven – of moeten geven? – aan gemeenteraden om zelf de burgemeester aan te wijzen.³⁹ Bovendien werden in 1969 colleges van burgemeester en wethouders verplicht verantwoording af te leggen aan gemeenteraden over medebewind. Daarnaast heeft het Rijk in 1992 en 2002 in de Gemeentewet de controle-instrumenten van de gemeenteraden steeds uitgebreider vastgelegd. In vergelijking met buurlanden blijkt dat wettelijk gezien controle in Nederland meer vorm en kracht heeft gekregen.⁴⁰ De vraag is echter in hoeverre gemeenteraden gebruikmaken van hun controle-instrumenten. Voor zover er enig zicht is op de feitelijke verhouding tussen colleges en gemeenteraden, is dat vooralsnog vrij beperkt.⁴¹ Bovendien zijn lokale beleidsvorming en wetgeving, of kaderstelling, vooral een aangelegenheid van colleges. Nu is dat op zich niet verwonderlijk omdat raadsleden amateurpolitici zijn. Niettemin kunnen ze wel meer of minder prioriteit geven aan controle en kaderstelling op bepaalde vlakken. Zo hebben ze zelf de hand in de mate van controle op regionale samenwerking. Sommige gemeenteraden hebben ervoor gekozen om te bezuinigen op hun ondersteuning, zoals lokale rekenkamers.⁴² Dat verklaart dat de kwaliteit van controle varieert van gemeenteraad tot gemeenteraad.⁴³

De vraag is of aldus de positie van gemeenteraden ook zwakker is geworden, zoals vaak te horen is. Er zijn evenwel aanwijzingen dat gemeenteraden niet minder zwak zijn dan voorheen en zelfs minder zwak.⁴⁴ Nog tot in de twintigste eeuw overvleugelden burgemeesters en gemeentesecretarissen vaak de gemeenteraden. Geleidelijk hebben wethouders, tot 2002 ook raadsleden, echter terrein gewonnen, eerst in de grote steden en later ook elders. Met hen raakten gemeenteraden meer betrokken bij de controle op de uitvoerende macht. In de jaren twintig van de twintigste eeuw lieten bijvoorbeeld in Amsterdam directeurs van gemeentelijke bedrijven zich gelden, omdat zij het stadsbestuur niet aan

gekozen leken wensten over te laten. Uiteindelijk kwam echter het zwaartepunt te liggen bij de verantwoordelijke wethouders en een actieve, controlerende raad. De spanning tussen lekenbestuur en technocratie doet zich nu opnieuw voor. Gemeenteraden hebben nu over meer terreinen zeggenschap – laatstelijk door de drie grote decentralisaties, maar ook op het gebied van openbare orde en veiligheid.⁴⁵ Dat betekent echter dat de lekenpolitici in de gemeenteraden zich over steeds meer en complexere materie moeten buigen. Dat vormt een grote, veeleisende opgave. Niettemin zijn raadsleden nu minder afhankelijk van wethouders, omdat wethouders niet meer zo makkelijk gemeenteraadsfracties en raadscommissies kunnen domineren aangezien ze sinds 2002 geen raadslid meer zijn. Raadsleden kunnen zich bovendien als nooit tevoren bekwamen in controle en kaderstelling via allerlei cursussen en trainingen. Feitelijk hebben gemeenteraden nooit het hoofdschap bekleed van gemeentebesturen, maar ze hebben wel van zich leren afbijten richting de uitvoerende macht, het college van burgemeester en wethouders met zijn ambtenaren. Als kanttekening geldt overigens dat raad en college deels in hetzelfde schuitje zitten, doordat ze in beleidsbepaling moeten opboksen tegen grootschalige instellingen en bedrijven die bijvoorbeeld zorg, onderwijs en welzijn verlenen, wegen aanleggen of bouwprojecten ontwikkelen. Dan is vaak het gemeentebestuur als geheel, en niet alleen de gemeenteraad de zwakke partij.

Al anderhalve eeuw is de legitimatie van het hoofdschap van de gemeente geënt op de directe verkiezingen van gemeenteraden. In dat licht zou het hoofdschap danig verzwakken als naast de gemeenteraden ook burgemeesters direct worden gekozen. Die directe legitimatie zou hun machtspositie versterken, zo blijkt uit de Duitse deelstaten.⁴⁶ Maar ook zonder een direct gekozen burgemeester is de verhouding tussen raad en burgers veelvuldig aanleiding geweest om zorgen over het democratische gehalte van gemeentebesturen uit te spreken. Problemen in de relatie tussen raad en burgers zijn niet nieuw. In de negentiende eeuw was de opkomst ook niet altijd even hoog onder hen die mochten kiezen. Bovendien deden een gebrek aan keuze en een lauwe verkiezingsstrijd zich al eerder gelden.⁴⁷ Vandaag de dag maken de vele eisen die aan burgers gesteld worden om te werken, een leven lang te leren, te participeren, maatschappelijk te ondersteunen, in allerlei publieke en private diensten keuzes te maken, het raadslidmaatschap vooral een aangelegenheid voor hen die daarvoor uit interesse tijd kunnen en willen vrijmaken, zoals studenten en gepensioneerden.⁴⁸ Zeker bij het krimpende aantal partijleden is zo het reservoir aan kandidaat-gemeenteraadsleden beperkt. Geen wonder dat partijloze kandidaten steeds meer in het vizier komen.

Door hun afkalvende ledenaantal zijn partijen minder geworteld in de maatschappij. Gemeenteraden hebben echter niet stilgezeten als het gaat om het op andere manieren aanhalen van de banden met de maatschappij. De inrichting van raadzalen is uitnodigender gemaakt voor burgers.⁴⁹ Media hebben meer toegang gekregen tot de raden. Door ondersteuning van lokale media kunnen gemeenteraden bovendien de groeiende gaten in gemeentelijke politieke nieuwsvoorziening proberen te dichten.⁵⁰ Verschillende pogingen zijn gedaan om het gemeenteraadsdebat voor burgers toegankelijker te maken.⁵¹ Gemeenteraden hebben ruimte geboden voor allerlei vormen van directe participatie, zoals inspraak, interactieve beleidsvorming en doe-democratie.⁵² Deelname aan dergelijke participatievormen beperkt zich overigens vaak tot dezelfde soort mensen die de raden al bevolken, wat ongelijkheid in de hand kan werken. Maatschappelijke vertegenwoordigers die alle geledingen van de samenleving kennen, zouden die ongelijkheid kunnen compenseren.⁵³ Problematisch bij zowel directe participatie als maatschappelijke vertegenwoordigers zoals huisartsen en Wmo-adviesraden is evenwel de aansluiting bij gemeenteraden. Dat ligt allereerst aan de inrichting van het besluitvormingsproces. Burgers mogen hun zegje doen, maar de gemeenteraden nemen alsnog het finale besluit. Dat kan teleurstellingen over participatie onder de deelnemende burgers in de hand werken. Ook zijn directe participatie en maatschappelijke vertegenwoordiging vaak, in voorbereiding op voorstellen, gericht op ambtenaren en het college.⁵⁴ Dat maakt het lastiger voor gemeenteraden om die voorstellen nog te wijzigen als het college en zijn ambtenaren al met de hele stad of het hele dorp hebben overlegd. Het is daarom aan gemeenteraden zelf om het voortouw te nemen in beleidsdebatten en het platform voor discussie en inspraak te worden. Daarmee krijgen ze tegelijkertijd bruikbare informatie om voorstellen van het college te toetsen. De problematische aansluiting tussen gemeenteraden en andere democratische kanalen betreft ook de opstelling van gemeenteraadsleden. Zij stellen zich vaak op als partijsoldaten, terwijl burgers dat niet het belangrijkste vinden van hun lokale volksvertegenwoordigers.⁵⁵ Zij hechten meer aan democratische waakhonden die zorg dragen voor het algemeen belang en een effectieve inbreng van burgers. De maatschappelijke worteling van partijen wordt er niet sterker op met hun teruglopend aantal leden. Daarom zouden ze samen met andere democratische kanalen in het publieke debat zo veel mogelijk overeenstemming tussen verschillende wensen en verlangens in gemeenten kunnen nastreven.

Het is dus ook aan gemeenteraadsleden zelf om invulling te geven aan de lokale democratie. De financiële en beleidsmatige ruimte is voor hen wel beperkt

om zelf aan alle wensen en verlangens tegemoet te komen, maar zij kunnen zich wel opstellen als lokale belangenbehartigers in de politiek-bestuurlijke netwerken op regionaal, nationaal, Europees en internationaal niveau met allerlei publieke en private spelers. De rijkswetgever mag het gemeenteraden niet altijd gemakkelijk hebben gemaakt om invulling te geven aan lokale democratie, dat laat onverlet dat gemeenteraden nog heel wat keuzes kunnen maken hoe daaraan invulling te geven. Misschien zelfs meer dan ooit te voren.

NADER ONDERZOEK

Dit boek wil ook laten zien welke witte vlekken er zijn in de kennis over Nederlandse gemeenteraden in heden en verleden. Zoals telkens blijkt in de hoofdstukken zijn dat er vele, en grote. Systematisch vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke regelingen, participatievormen, de feitelijke verhouding tussen college en raad, de relatie tussen pers en politiek en de verhouding tussen politieke en maatschappelijke vertegenwoordiging – het is er niet of mondjesmaat. En dat zijn niet de minste kwesties in het functioneren van de lokale representatieve democratie. Vooreerst komt het aan op het maken van veel gevalstudies. Daarvoor levert overigens gepubliceerd materiaal over raden en raadsleden door lokale historische verenigingen al een schat aan informatie.

Er zijn ook andere onderwerpen nog onderbelicht. Dat betreft bijvoorbeeld de manier waarop het politieke bedrijf in gemeenteraden in kleinere landelijke gemeenten en met confessionele en liberale partijen zich heeft ontwikkeld in de afgelopen anderhalve eeuw. Dat geldt voor de invloed van de sociale samenstelling van de gemeenteraad, voor de architectuur van raadzalen op debat en besluitvorming, alsook voor de invloed van de debatacultuur op de kwaliteit van besluitvorming. Dat geldt ook voor de ontwikkelingen in partijpolitieke tegenstellingen op lokaal niveau. Lokale verkiezingsprogramma's van enkele jaren geleden zijn vaak nauwelijks nog terug te vinden om dergelijke tegenstellingen in kaart te brengen. Dat betreft verder het verband tussen het functioneren van gemeenteraden en de waardering van burgers daarvoor, het kiesgedrag in gemeenteraadsverkiezingen, de nationalisering van lokale politiek voor de Tweede Wereldoorlog, verklaringen voor de traditie van afspiegelingscolleges door de decennia heen, de invloed van herindelingen op het functioneren van partijen, de gevolgen van fragmentatie voor coalitievorming en besluitvorming, enzovoort, en zo verder.

Kortom, dit boek beoogt om allerlei verschijningsvormen van de gemeenteraad in heden en verleden in kaart te brengen, maar pretendeert ook niet meer dan dat. En ja, deze kaart mag, moet en kan nader gedetailleerd worden.

HOOFDSTUK 1 DE GEMEENTERAAD VOOR 1851

MAARTEN PRAK

INLEIDING

Hoewel de moderne gemeenteraad pas iets meer dan 150 jaar oud is, bestaan vergelijkbare instellingen in Nederland al een kleine duizend jaar. Er was bovendien een tijd dat de voorgangers van onze gemeenteraden nog veel belangrijker waren voor het leven van alledag dan tegenwoordig het geval is. Dat had te maken met de verhouding tussen de nationale overheid enerzijds en de besturen van steden en dorpen anderzijds. Tot aan de grondwet van 1798 was die verhouding veel minder uitgekristalliseerd dan wij nu gewend zijn. In 1798 werd bepaald dat de nationale overheid het laatste woord heeft, en de lagere overheden de aanwijzingen van de landsregering moeten uitvoeren. Voor die tijd was er meer ruimte voor lokaal initiatief.

Wat dit betreft was de periode van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden een heel bijzondere. Tijdens de Opstand, die in 1566 begon met de Beeldenstorm, was Nederland niet alleen ontstaan als zelfstandige staat, maar ook als een staat met een staatsinrichting die heel veel ruimte liet aan de plaatselijke bestuursorganen. Via een getrappt stelsel bepaalden met name de stedelijke besturen ook de hoofdlijnen en de details van het beleid van de Staten-Generaal. Omgekeerd lieten de Staten-Generaal de lokale besturen grotendeels ongemoeid en concentreerden zij zich op de buitenlandse politiek. Binnenlandse politiek was een zaak van de provincies, maar nog veel meer van de lokale overheid.

Voorafgaand aan de Opstand, tijdens de zogeheten landsheerlijke periode, hadden de hogere overheidsorganen op papier wel meer te zeggen over de

plaatselijke besturen, maar ook weer niet zo heel veel meer. In de praktijk liet de landsheer (wij gaan straks nog zien wie dat was) namelijk heel veel over aan de stads- en dorpsbesturen. Het ontbrak de landsheer aan de benodigde middelen, maar waarschijnlijk ook aan de ambitie, om zich in detail te bemoeien met lokale kwesties. Zaken die tegenwoordig door wetgeving zijn ingekaderd, zoals onderwijs, de jeugd- en ouderenzorg en andere sociale voorzieningen, openbare orde of infrastructuur, waren indertijd helemaal lokaal geregeld. Lokale besturen hadden aanzienlijke bevoegdheden om inzake de publieke voorzieningen een eigen plan te trekken. Hoe dat in zijn werk ging, is een belangrijk thema voor dit hoofdstuk. Daarnaast onderzoeken wij wie die plaatselijke bestuurders waren. Naar dat laatste is de afgelopen dertig jaar vrij veel onderzoek gedaan, waar we voor dit hoofdstuk gebruik van kunnen maken. Een derde thema, dat logischerwijs uit het voorgaande volgt, is de verhouding tussen het lokaal bestuur en de hogere bestuursorganen. Maar voor we deze onderwerpen aansnijden, is het goed om even helemaal naar het begin terug te gaan: hoe ontstonden gemeenteraden bijna duizend jaar geleden en in welke context?

Informatie over de geschiedenis van het gemeentebestuur kan worden ontleend aan een groot aantal lokale studies die in de afgelopen tientallen jaren verschenen.¹ Die reconstrueren meestal in detail de bestuursinrichting en de bemensing van de gemeenteraad. In dit hoofdstuk is geprobeerd om die lokale informatie te generaliseren tot algemene patronen. Waar mogelijk wordt aandacht besteed aan regionale variaties, maar daarvoor is de informatie lang niet altijd toereikend.

ONTSTAAN EN INRICHTING VAN LOKALE BESTUURSORGANEN

In de twaalfde en dertiende eeuw vormden zich op het grondgebied van het huidige Nederland zelfstandige gemeenschappen met een eigen bestuur. Hoe dat precies in zijn werk ging, verschilde van plaats tot plaats. Het initiatief kon uitgaan van de plaatselijke bevolking, of een deel daarvan, maar ook van de soeverein (landsheer). Kern van de zaak was steeds dat een bepaalde bewoningskern rechten kreeg. Voor de handhaving van die rechten werd een college ingesteld dat op veel plaatsen ‘schepenbank’ ging heten. De schepenen werden benoemd door de landsheer, maar geselecteerd uit de plaatselijke bevolking. Meestal was het een vereiste dat een schepen een aantal jaren op dezelfde plaats had gewoond en in de steden ook dat hij het burgerrecht bezat, dat door vererving of door koop verworven kon zijn. De rechtspraak vormt daarmee de oudste kern van het plaatselijk bestuur.

In de meeste steden werden verschillende rechten na verloop van tijd gecon-

solideerd in een akte die we ‘stadsrecht’ noemen. Daarin stonden de basisregels voor het plaatselijk bestuur. Dat stadsrecht werd vervolgens uitgebreid met nieuwe voorrechten, of ‘privileges’.² Deze documenten waren in de Middeleeuwen op perkament geschreven en van indrukwekkende zegels voorzien, om hun echtheid te bevestigen. Ze werden nauwgezet bewaard in plaatselijke archieven en tot 1795 was het heel gebruikelijk om middeleeuwse oorkonden aan te halen om aan te tonen dat een bepaalde gang van zaken ‘als vanouds’ verliep – en hoorde te verlopen. In veel steden werd in de loop van de achttiende eeuw door geschiedschrijvers geprobeerd om al die documenten samen te voegen tot een geordend geheel van regels.

Een mooi voorbeeld van deze gang van zaken vinden we in Arnhem. Daar werd in 1233 door graaf Otto van Gelre een schepencollege ingesteld van twaalf personen. Deze twaalf zouden de stad besturen en kwesties oplossen naar eigen inzicht maar binnen het kader van de rechtsregels en gewoonten van de oudere stad Zutphen. Een paar jaar eerder al had graaf Otto advies ingewonnen bij de burgers van Arnhem, en trouwens ook die van Doetinchem en Zutphen, wat suggereert dat er in die drie plaatsen al een vorm van stedelijke gemeenschap met eigen bevoegdheden bestond voordat de graaf zijn privilege vervaardigde. Van de twaalf Arnhemse schepenen werden er jaarlijks zes opnieuw gekozen, de andere zes vervangen. Oud-schepenen traden dan een jaar lang op als ‘raad’, maar in de praktijk vervulde het schepencollege tegelijkertijd de rol van college van B&W en gemeenteraad. De zittende schepenen kozen zelf hun opvolgers. Uit het midden van de schepenen kwamen ook de burgemeesters, die primair een bestuurlijke taak hadden, terwijl de schepenen zich vooral op de rechtspraak toelegden maar ook bij het bestuur betrokken bleven. Net als de schepenen rouleerden de burgemeesters jaarlijks en dienden ze veelal met meer tegelijk. Pas in de negentiende eeuw zou het huidige systeem worden ingevoerd van één burgemeester met een lange zittingstermijn. De belangrijkste bestuursfunctionaris was echter de schout, die officier van justitie was en tegelijk voorzitter van het plaatselijk bestuur. De schout was vertegenwoordiger van, en werd benoemd door de landsheer.³

Op het platteland vond een vergelijkbare ontwikkeling plaats, maar waren veel zaken minder formeel geregeld. Dat kwam ten minste deels omdat het bestuur er formeel berustte bij de zogeheten ambachtsheer of -vrouw, dat wil zeggen de private eigenaar van de rechtsmacht. Elk dorp had zo iemand; vaak waren ze van adel, maar in de loop der tijd verkochten edelen hun heerlijke rechten ook aan burgers, en ook wel aan steden die meenden dat het in het belang van hun burgers was om invloed te kunnen uitoefenen op het omringende

platteland. In de praktijk hadden echter ook de plattelandsgemeenschappen een bestuurscollege. Ook dat ontwikkelde zich uit de rechtspraak.

Op het Utrechtse platteland ontstonden vanaf ongeveer 1300 zogeheten burengerechten, die zich ontfermden over de vrijwillige (civiele) rechtspraak; de strafrechtzaken werden door de ambachtsheer of zijn schout afgedaan. Voor het lidmaatschap van zo'n burensrechtbank was vaak een minimum hoeveelheid grondbezit vereist. Dat betekende dat alleen de welgestelde inwoners in aanmerking kwamen. Die burengerechten werden in de zestiende en zeventiende eeuw omgevormd tot schepenbanken, zodat de dorpen nu op dezelfde manier bestuurd werden als de steden. Wat echter meestal ontbrak, was de raad van afgetreden schepenen. Net als in de steden kregen deze schepenbanken in de loop der tijd steeds meer bestuurlijke taken.⁴

Dit alles leidde tegen 1500 tot de volgende situatie. In de steden van West-Nederland, en vanaf 1528 ook in Utrecht, bestond het lokaal bestuur uit een gerecht en een raad (vroedschap genoemd). Het gerecht bestond weer uit burgemeesters en schepenen, die jaarlijks vervangen werden. Zij werden vaak, maar niet altijd, uit de raadsleden verkozen. De raad, die oorspronkelijk had bestaan uit oud-schepenen, was nu een eigenstandige instelling geworden, die zichzelf door middel van coöptatie aanvulde. Lidmaatschap was voor het leven. In de steden van Oost-Nederland traden de leden van het gerecht (magistraat) ook geregeld af, maar vielen zij niet terug in een raad. In plaats daarvan kenden deze steden een Gezworen Gemeente, of meente, namens de burgerij, die minder bevoegdheden had dan de vroedschappen en losstond van het gerecht. Deze meente was een quasi-representatief orgaan, dat bestond uit vertegenwoordigers van de buurten (Deventer) of de gilden en schutterijen (Zutphen).⁵

Over het platteland is het moeilijker om te generaliseren, maar het lijkt erop dat daar grofweg drie modellen te onderscheiden zijn.⁶ In Friesland, Groningen, Drenthe, Overijssel en Zeeland waren de dorpsbesturen vaak gecombineerd met waterstaatsfuncties en werden ze gedomineerd door boeren.⁷ In Gelderland was de adel de dominante factor in het plattelandsbestuur.⁸ In Holland hadden de dorpsbesturen soms bijna een stedelijk karakter. Daar vond men weliswaar vrij veel boeren in het dorpsbestuur, maar die hadden meestal gezelschap van aanzienlijke aantallen ambachtslieden en kooplieden, die nu eenmaal ook talrijk waren in de Hollandse dorpen. Graft, in Noord-Holland, had zelfs een vroedschap en ook een gemeentehuis met stedelijke allure.⁹

De Bataafse en Franse Tijd (1795-1813) leidde tot een fundamentele omwenteling in het lokaal bestuur. Deze bestond uit drie elementen. Allereerst werden de plaatselijke besturen ondergeschikt gemaakt aan het gezag van de regering.

Verderop in dit hoofdstuk zullen we nog een voorbeeld behandelen van de conflicten die hieruit voortvloeiden, maar uiteindelijk slaagde de nationale regering erin om via wetgeving en reglementering een einde te maken aan de status aparte van de steden en alle lokale besturen te verenigen onder de noemer van gemeentebestuur. In dat proces verloren de plaatselijke bestuurders hun rechtspreekende functie, die werd ondergebracht in een aparte organisatie van rechtbanken. Dit leidde, ten tweede, bijna onvermijdelijk ook tot standaardisatie van de bestuursinrichting. Zo werd het aantal burgemeesters gereduceerd tot één per gemeente; die burgemeester werd bovendien door de Koning benoemd voor langere tijd en trad dus niet meer elk jaar af.¹⁰ Een derde verandering van deze periode was dat de gemeenteraadsleden gekozen werden en niet langer via coöptatie werden gerekruteerd.¹¹ Politieke partijen waren er niet, dus de verkiezingen waren vooral gericht op de persoonlijke reputatie van de kandidaten en hun relatie tot bepaalde (levensbeschouwelijke) stromingen in het electoraat. De nieuwe gemeenteraden kregen helder omschreven, maar in vergelijking met het verleden ook beperkte, bevoegdheden.

DE WERKZAAMHEDEN VAN HET LOKAAL BESTUUR

Naar verhouding was het lokaal bestuur op het platteland eenvoudig in vergelijking met dat van de steden. Toch ging er ook in de dorpsbesturen veel om. Dat blijkt uit een recent onderzoek naar het lokaal bestuur in een handvol Utrechtse dorpen omstreeks 1800. Bestuurders moesten zorgen voor openbare orde en veiligheid, wat in concreto betekende dat zij een veldwachter aanstelden en de nachtwacht regelden die door de ingezetenen werd waargenomen. Een van de economische aangelegenheden die veel aandacht vroeg was de turfwinning. Die leidde tot vermindering van het droge oppervlak van het dorp, en daarmee ook tot het oppervlak dat voor de grondbelasting kon worden aangeslagen. Maar er waren ook waterstaatkundige risico's verbonden aan het afgraven van turfvelen, waardoor afstemming met de waterschappen gewenst was. Dat gold bovendien voor waterstaatkundige werken zoals dijken en sluizen. In de Betuwe en ook in Noord-Nederland overlaptten de bestuurders van polders en dorpen, elders waren dit gescheiden bestuurseenheden. Dorpen die niet aan open water lagen, moesten nog altijd de wegen en bruggen onderhouden. Veel dorpen betaalden een arts om over de gezondheid van de arme inwoners te waken. Verder was er vaak een vroedvrouw die betaald werd door het dorpsbestuur. De schoolmeester moest in principe zijn eigen inkomen verdienen via schoolgeld en ook wel kostgeld van inwonende leerlingen. Het onderhoud aan het schoolgebouw was daarentegen een taak van het dorpsbestuur. Voor al deze activiteiten was geld nodig. Dorpen

kregen meestal een aandeel in de provinciale heffingen, of mochten opslagen heffen. Daarnaast konden ze eigen belastingen invoeren, mits daarvoor toestemming was verkregen van het provinciaal bestuur. Het vaststellen van de aanslagen en het organiseren van de inning waren meestal weer de verantwoordelijkheid van het plaatselijk bestuur. Al bij al dus een veelheid aan taken, die waren opgedragen aan mensen die daarvoor niet of nauwelijks betaald werden.¹²

In de steden waren allerhande bestuurstaken uitbesteed aan organisaties die nauw met het openbaar bestuur verbonden waren, maar zowel bestuurlijk als financieel een zelfstandige positie innamen. Denk daarbij aan schutterijen, gilden en liefdadige instellingen, die respectievelijk belast waren met de openbare orde en defensie, sociaaleconomisch beleid, en sociale zorg. Sommige van die overheidstaken, zoals de sociale zorg, zouden tot na de Tweede Wereldoorlog de verantwoordelijkheid blijven van dergelijke semipublieke instellingen. Terwijl van de dorpsbesturen een hands-on benadering verwacht werd, konden stadsbesturen meer als spelverdeler optreden. Dat verklaart waarom de post 'administratie' een relatief groot beslag legde op de totale uitgaven in Leiden en Utrecht tijdens de zeventiende eeuw. In Utrecht bedroeg dat beslag zelfs ruim de helft van de stedelijke uitgaven, in Leiden toch ook nog twintig procent. Beide steden gaven ook veel geld uit aan infrastructuur, een beleidsterrein waarvoor de verantwoordelijkheid niet werd gedeeld met andere instellingen.¹³ Natuurlijk gingen lang niet alle taken van het lokaal bestuur altijd gepaard met uitgaven. De rechtspraak, bijvoorbeeld, bleef een belangrijke taak en dat gold meer algemeen voor het bewaken van het reilen en zeilen van de lokale gemeenschap.

Ingezetenen hadden weliswaar vaak geen stemrecht, maar dat betekende niet dat zij geheel buitengesloten waren van het lokaal beleid. Een gebruikelijk kanaal om van zich te doen horen was het verzoekschrift, dat in de vorm van een rekest bij het bestuur werd ingediend.¹⁴ Zowel individuen als organisaties bedienden zich van dit instrument. Soms werden ze door een notaris of advocaat opgesteld, maar wie zich zulke hulp niet kon veroorloven kon zich ook direct tot de bestuurders wenden. In de archieven zijn zulke stukken nog steeds te vinden, in ongeoeffend handschrift en gewone spreektaal gesteld. Lokale besturen behandelden een niet-aflatende stroom van zulke verzoekschriften. Als het om iets ingewikkelds ging, werden ze overgedragen aan een commissie die ook eventuele andere belanghebbenden ging horen voordat een advies aan de gehele raad werd uitgebracht. Onderzoek in Amsterdam heeft uitgewezen dat veel lokale regelgeving het directe gevolg was van zulke verzoekschriften en vaak zelfs letterlijk daaruit werd overgenomen.¹⁵ Het lokaal bestuur stond dus

niet alleen open voor initiatieven uit de gemeenschap, maar zag het ook als zijn taak om in die gemeenschap als een soort coördinator op te treden.

Bij hun werk werden de lokale bestuurders bijgestaan door ambtenaren van allerlei slag. Vergeleken met de situatie in de eenentwintigste eeuw was hun aantal overigens zeer klein. Haarlem, met ongeveer 15.000 inwoners in 1570, had toen 45 ambtenaren in dienst. We kunnen die onderscheiden in administratieve functionarissen (17), ondersteunend personeel (22), en werklieden (6).¹⁶ De klerken op het stadhuis notuleerden vergaderingen, schreven brieven en hielden de rekeningen bij. Het bestond vooral uit immens veel schrijfwerk, want een andere manier om stukken te vermenigvuldigen was er niet.

DEN BOSCH GELIJK AAN DE GERINGSTE GEMEENTE

De overgang van stedelijke autonomie naar onderschikking aan de nationale regering verliep natuurlijk niet zonder slag of stoot. Een sterk voorbeeld van de conflicten waarmee dit proces gepaard ging is te vinden in Den Bosch, dat na anderhalve eeuw lobbyen nog maar net verheven was tot dezelfde status als de steden benoorden de grote rivieren. Kort na de staatsgreep van januari 1798 werd het stadsbestuur, dat sinds enige jaren 'municipaliteit' heette, gezuiverd, om door 'waardige en kundige vaderlanders' vervangen te worden. Dit gebeurde ondanks het feit dat de ontslagen leden nog niet zo lang tevoren gekozen waren door de Bossche stadbevolking. Het nieuwe stadsbestuur werd niet gekozen, maar benoemd door de provincie. Toch was het vuur van de plaatselijke zelfstandigheid daarmee niet automatisch gedoofd. Dat bleek in 1803, bij een conflict tussen stad en provincie over het nieuwe gemeentereglement. In opdracht van de provincie had een plaatselijke commissie een ontwerp geproduceerd. Het voorgelegde concept was niet naar de zin van de provincie, die een groot aantal veranderingen aanbracht. Al die veranderingen beoogden de bijzondere positie van de stad Den Bosch uit te wissen. Zo werd het woord 'stadsregering', waarmee het bestuur vanouds was aangeduid, vervangen door 'gemeentebestuur'. Het stedelijk burgerschap, dat al sinds de Middeleeuwen vereist was voor ieder die wilde meedoen aan het stadsbestuur, was geschrapt omdat alleen het nationaal burgerschap nog erkend werd. Ook verschillende democratische artikelen werden geschrapt. Het herziene ontwerp werd op 21 februari 1803 bezorgd met een begeleidende brief gericht aan het 'gemeentebestuur'. Over dit ontwerp zou een volksraadpleging plaatsvinden, waarbij de thuisblijvers overigens als voorstemmers gerekend zouden worden. Het stadsbestuur weigerde deze nieuwe versie te publiceren. Daarop gebod een

delegatie van het provinciaal bestuur om een bijzondere vergadering van het stadsbestuur uit te schrijven. De twee afgevaardigden van de provincie, beiden afkomstig uit prominente Bossche families, lieten doorschemeren persoonlijk begrip te hebben voor het verzet, maar dreigden tegelijk met ‘beklaaglyke gevolgen [die] op de personen en families der leeden dezer vergadering zouden neerkomen – en hun berouwen’ wanneer zij zouden volharden in hun weigering. Het stadsbestuur gaf toe en publiceerde het ontwerpereglement – met het hele verhaal over de totstandkoming, dat als een verkapt negatief stemadvies kon worden opgevat. Niet minder dan 799 Bosschenaren stemden tegen, maar ruim duizend thuisblijvers zorgden ervoor dat het toch werd aangenomen. In de volgende jaren werd het gemeentebestuur geregeld op de vingers getikt als het iets wilde doen dat afweek van de richtlijnen van hogerhand. Bij een van die gelegenheden verzuchtte burgemeester Van Berckel in 1809 dat de eens zo trotse vierde hoofdstad van het hertogdom Brabant intussen ‘met de geringste gemeente gelijk gesteld’ was.¹

DE LOKALE BESTUURDERS

Veel functies in het lokaal bestuur werden niet of nauwelijks beloond. Dat betekende dat er andere voordelen moesten zijn om kandidaten te verleiden, zoals prestige, of sociale druk. Het betekende ook dat kandidaten de tijd moesten kunnen vrijmaken om dit op zich te nemen. In de loop der tijd werden bovendien steeds meer eisen gesteld aan hun competenties, bijvoorbeeld dat ze konden lezen en schrijven. Al deze omstandigheden werkten eraan mee dat de meeste lokale bestuurders gevonden werden in de bovenlaag van de bevolking. In de periode die hier aan de orde is, was het bovendien ondenkbaar dat vrouwen werden benoemd. Zij konden alleen een rol in het lokaal bestuur spelen als ze hun functie hadden geërfd, bijvoorbeeld als ambachtsvrouw.

De samenstelling van het Leidse stadsbestuur is bestudeerd vanaf het eerste ontstaan tot aan 1780 en dat geeft ons in ieder geval voor het grootste deel van de tijd die dit hoofdstuk beslaat een eerste beeld van het profiel van de gemiddelde bestuurder, en hoe dat in de loop der tijd veranderde.¹⁷ Dat het hier niet de ‘gemiddelde’ Leidenaar betrof, werd van meet af aan duidelijk gemaakt in bepalingen die spraken van de ‘rycdom’ van de stad. Met andere woorden, een zekere mate van goedgeheid was een voorwaarde om lid te worden van de vroedschap. Dit hing onder meer samen met de overtuiging van tijdgenoten dat rijke burgers minder vatbaar zouden zijn voor de verleidingen van omkoping.

Leiden kreeg in de dertiende eeuw stadsrecht maar de meeste gegevens over

lokale bestuurders dateren uit de veertiende eeuw. Omstreeks 1400 moet Leiden 5000 inwoners hebben gehad, dus zo'n 1500 huishoudens. Leden van ruim 200 families bekleedden in de veertiende eeuw een bestuurlijke functie. Een derde van de bestuurders behoorde tot de lage, ongetitelde adel. Deze mensen hadden meestal grondbezit buiten de stad. Daarnaast speelden ondernemers uit de textielnijverheid een grote rol in het stadsbestuur. Bijna de helft van alle bestuursfuncties was overigens in handen van een kleine groep van zestien families – de echte elite. De bestuurskring was niet gesloten; geregeld verschenen nieuwe namen in de lijsten van bestuurders.¹⁸

In de vijftiende eeuw werd de vroedschap belangrijker in het geheel van bestuurlijke functies en nam tegelijk het aantal besturende families af. Slechts 129 families traden aan tussen 1420 en 1510. Ook in deze periode had een klein aantal families, nog altijd vaak met een adellijke achtergrond, een verhoudingsgewijs grote greep op de bestuursambten. In de zestiende eeuw begon dat geleidelijk te veranderen en traden de ondernemers sterker op de voorgrond, uit de textiel die inmiddels was uitgegroeid tot veruit de belangrijkste bedrijfstak in de stad, maar ook brouwers en steenbakkers, kortom eigenaars van kapitaalintensieve bedrijven.¹⁹

In de zeventiende eeuw groeide Leiden onstuimig, tot meer dan 65.000 inwoners omstreeks 1670, toen het de tweede stad van het land was, achter Amsterdam. De adel was inmiddels bijna helemaal verdwenen uit het stadsbestuur. De complexiteit van het lokaal bestuur, maar ook de betrokkenheid bij het landsbestuur maakte de combinatie met het bedrijfsleven steeds lastiger. In de zeventiende eeuw ging niet alleen de kleine toplaag maar de gehele vroedschap bestaan uit mensen die we 'beroepsbestuurders' zouden kunnen noemen. Zij leefden van hun spaargeld, aangevuld met de inkomsten die zij uit hun ambten haalden. Voor het bestuurswerk waren zij opgeleid door middel van een universitaire rechtenstudie. Aan het begin van de zeventiende eeuw waren gestudeerde bestuurders een kleine minderheid, aan het eind van de eeuw was het daarentegen ongebruikelijk als een lid van de Leidse raad geen titel van meester in de rechten mocht voeren. Ook in de achttiende eeuw bleef dit de gebruikelijke toestand.²⁰

De vervanging van de ondernemers door beroepsbestuurders met een universitaire opleiding en een goedgevulde bankrekening die hen in staat stelde om zich de hele dag aan bestuurstaken te wijden, is een ontwikkeling die voor veel Hollandse steden is waargenomen.²¹ Buiten de Randstad zien we dezelfde tendens. In Zwolle werd het vanaf het laatste kwart van de zeventiende eeuw gebruikelijker om magistraten en meenteleden te benoemen afkomstig uit fa-

milies die al eerder bestuurders leverden, al verminderde die neiging wel weer in de tweede helft van de achttiende eeuw. Het aantal besturende edelen nam in de zeventiende eeuw duidelijk af in Zwolle, het aantal juristen daarentegen toe, vooral in de achttiende eeuw.²²

Een vast gegeven was dus dat de leden van de raad werden gerekruteerd uit de bovenlaag van de bevolking. Maar niet iedereen uit die bovenlaag maakte evenveel kans op een bestuursfunctie. Allereerst waren, zoals gezegd, vrouwen kansloos, en ook alle mannen die zich bekenden tot een andere geloof dan het gereformeerde. Tot ongeveer 1580 hadden katholieken de dienst uitgemaakt, maar zeker na 1600 kon je als katholiek, lutheraan of jood wel vergeten dat je ooit gekozen zou worden in een stadsbestuur. Dat veranderde pas weer na 1796, maar ook toen bleven in veel gemeenteraden de calvinisten (gereformeerden) oververtegenwoordigd. Op het platteland speelde geloof veel minder een rol; daar treffen we ook al voor 1796 katholieken en doopsgezinden aan in de dorpsbesturen.

Naast deze discriminatie op grond van geslacht en geloof waren er ook andere, meer of minder subtiele mechanismen om de kring van bestuursfamilies te beperken. Tot de minder subtiele behoorden de zogeheten Contracten van Correspondentie die in de tweede helft van de zeventiende eeuw in zwang raakten. In deze Contracten maakten de zittende raadsfamilies afspraken over de toedeling van zetels in de toekomst. De expliciete bedoeling was, zoals het in een Leids contract uit 1702 werd geformuleerd, om natuurlijk ‘de beste en gequalificeerde personen uit het midden van de borgerije’ te kiezen, maar meer bepaald ook ‘die gene welker voorouders, maagen en aansienlijke vrienden [familie] in de regering zijn geweest’.²³ Met andere woorden: de toegang tot de raad werd beperkt tot eigen familie. Omdat je van bestuurswerk zelden rijk werd, was corruptie niet het belangrijkste doel; het ging hier eerder om het prestige en de investeringen die regentenfamilies hadden gedaan in bestuurscarrières. Overigens kon niet zomaar elk familielid benoemd worden. Het was verboden voor vader en zoon en ook voor twee broers om gelijktijdig in de raad te zitten en aan die bepalingen werd ook nauwkeurig de hand gehouden. Maar vader en schoonzoon, of zwagers, waren wel toegestaan. En als de toegang tot de raad in de ene stad was geblokkeerd, kon je misschien in een ander stadsbestuur benoemd worden. Van zulke mogelijkheden werd veelvuldig gebruikgemaakt.²⁴

Historici hebben heel wat inkt vergoten over de vraag hoe erg het nu precies gesteld was met deze ‘oligarchisering’. Twee conclusies kunnen uit die studies wel getrokken worden. De eerste is dat de onmiskenbare afsluiting van de lokale regeringskringen in golven plaatsvond. In de ene periode was de tendens sterker

aanwezig dan in andere. Mede als gevolg hiervan was – tweede conclusie – de afsluiting nooit volledig. De stadsbesturen bleven toegankelijk voor nieuwe families, maar die moesten dan wel eerst proberen om, bijvoorbeeld door middel van een huwelijk, zich te verbinden met de gevestigde families.

De discussie over ‘oligarchisering’, die zich toespitst op de zeventiende en achttiende eeuw, suggereert dat het voor- en nadien op de een of andere manier minder erg zou zijn geweest. We zagen al dat dit voor de oudere periode twijfelachtig genoemd mag worden. Ook toen had een betrekkelijk kleine groep elitefamilies een heel stevige greep op de regentenambten. Werde het daarna dan beter? In de stad Utrecht, waar het tot 1795 niet wezenlijk anders was geweest dan in Leiden of Zwolle, zorgde de revolutie voor een verruiming van de toegang. In de Provisionele Municipaliteit van 1795 waren de oude regentenfamilies in de minderheid en vertegenwoordigers van de vrije beroepen en hogere ambtenaren juist sterk aanwezig. In de daaropvolgende jaren wisselden de verhoudingen. De regentenfamilies bleven een stempel op het stadsbestuur drukken, maar verloren hun monopolie.²⁵ Dit was mede het gevolg van de invoering van verkiezingen. Weliswaar verliepen die getrapt, want de stemgerechtigden kozen niet de raad maar een kiescollege dat op zijn beurt de raadsleden aanwees, maar toch was er nu een directe invloed op de samenstelling van de raad vanuit de bevolking. Wel werden strenge welstandseisen gesteld aan het stemrecht. In Amsterdam leidde dit ertoe dat slechts veertien procent van de volwassen mannen kon meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen. In andere steden kon dit percentage oplopen tot 25 procent. Maar ondanks die verkiezingen belandde in Amsterdam een betrekkelijk klein aantal families op de raadzetsels en bleven de oude regentenfamilies nog gedurende de gehele eerste helft van de negentiende eeuw toonaangevend.²⁶

HET LOKAAL BESTUUR EN DE HOGERE OVERHEDEN

In de verhouding tussen het lokaal bestuur en het landsbestuur traden voor 1851 twee majeure veranderingen op. De eerste was het directe gevolg van de Tachtigjarige Oorlog en kreeg omstreeks 1580 haar beslag, de tweede volgde op de patriotse revolutie (1782-’87) en de Franse bezetting in de jaren 1790.

In de Middeleeuwen was het lokaal bestuur formeel gezien ondergeschikt aan de landsheer, dat wil zeggen de gewestelijke soeverein. In Holland en Zeeland was dat de graaf van Holland, die vanaf 1323 beide gebieden bestuurde. In Utrecht en Overijssel was de bisschop van Utrecht de hoogste autoriteit. Brabant en Gelderland hadden een hertog. In Groningen, Friesland en Drenthe ontbrak een landsheer en waren lokale autoriteiten eigenlijk aan niemand verantwoording verschuldigd. Het gezag van de landsheer kwam onder meer

tot uitdrukking in zijn bevoegdheid om de schout en schepenen te verkiezen. Vaak deden de lokale bestuurders een voorstel aan de landsheer in de vorm van een dubbeltal. Dat beperkte diens keuzevrijheid aanzienlijk.

Zolang de steden en dorpen belasting betaalden wanneer de landsheer daarom vroeg, en zijn gezag niet aantastten, hadden ze meestal niet veel last van de hoge overheid. Pas als er conflicten waren, zoals tijdens de befaamde Hoekse en Kabeljauwse Twisten die tijdens de tweede helft van de veertiende en het grootste deel van de vijftiende eeuw Holland en later ook Utrecht in hun greep hielden, voelden de landsheren een noodzaak om zich gedetailleerder te bemoeien met wat er lokaal gebeurde. In de loop van de tijd nam de bemoeienis van het hogere gezag wel toe door de almaar groeiende noodzaak om meer inkomsten te verwerven, vooral ten behoeve van de oorlogvoering. Holland en Zeeland werden in 1428 ingelijfd in het Bourgondische Rijk, dat vanaf 1477 overging in handen van de Habsburgers, die vervolgens ook heer en meester werden in de andere provincies. Vooral Karel v eiste steeds hogere bijdragen van zijn gewesten. Maar die behoefte aan geld gaf lokale besturen ook een hefboom om hun invloed en speelruimte te vergroten. Dat gebeurde bijvoorbeeld in Gelre, waar de steden en hun burgers in de vijftiende eeuw aan invloed wonnen, juist in een periode dat de hertog in oorlogen tegen de Habsburgers was verwickeld.²⁷ In Holland gingen de steden steeds beter samenwerken om weerstand te kunnen bieden aan de aanspraken van het hof in Brussel.²⁸

In 1566 brak in de Nederlandse gewesten een revolutie uit, gericht tegen de godsdienstpolitiek van Karel v maar ook voor het behoud van de adellijke en stedelijke privileges. Een kernstuk van die privileges was de bestuurlijke autonomie. Die revolutie zou eindigen met de onafhankelijkheid van de noordelijke gewesten, die samen de Republiek der Verenigde Nederlanden zouden gaan vormen. Een van de fundamentele stukken van de nieuwe staat was de Unie van Utrecht, gesloten in januari 1579, waarin de opstandige gewesten elkaar beloofden om samen te werken ‘als off siluyden maer een Provincie waeren’. Zonder die samenwerking zouden ze weinig kans maken tegen de oppermachtige Spanjaarden. Maar nog in dezelfde zin van het artikel waarin ze die samenwerking vastlegden, brachten ze ook een voorbehoud aan. De samenwerking mocht niet ten koste gaan van ‘spetiaele ende particuliere privilegiën, vrijheyden, exemptien, rechten, statuten, loffelicke ende welheergebrochte costumen, usantien, ende allen anderen haerluyden gerechticheyden’ van de afzonderlijke gewesten, steden en dorpen. Uit de hele formulering werd meteen duidelijk dat de samenwerking uit noodzaak gebeurde en dat het hart van de rebellen uitging naar die lokale ‘vrijheden, exemptien, enzovoorts.’²⁹

We herkennen die voorkeur terug in de staatsinrichting van de Republiek. Daarin namen de provinciale Staten de rol over van de landsheer. Benoemingen die voorheen gedaan werden door de landsheer, gebeurden nu door de gewesten. Maar die provinciale Staten werden nu vaak gedomineerd door de steden, die zo op hun onafhankelijkheid gesteld waren, dus daar heerste een sfeer van ‘leven en laten leven’. Nationale regelgeving was er nauwelijks; ook in dat opzicht hadden de lokale besturen vooral te maken met de provincies. Die lieten heel veel over aan het plaatselijk gezag. Sterker, via de provincies hadden met name de zogeheten ‘stemmende’ steden, dat wil zeggen de steden die een zetel hadden in de provinciale Staten, nu invloed gekregen over de landspolitiek. Kwesties die in de Staten-Generaal aan de orde kwamen, meestal verband houdend met de buitenlandse politiek, werden besproken in de provinciale Staten en de leden van die Statenvergaderingen vroegen weer naar de mening van hun lastgevers, de plaatselijke besturen. Zo kon het gebeuren dat het stadsbestuur van Zwolle meepraatte over de vredesverdragen met Engeland in 1654 en 1667 en met Frankrijk in 1697, over de Vrede van Utrecht in 1714 en de Vrede van Aken in 1748. En natuurlijk over de Vrede van Münster die in 1648 een einde maakte aan de Tachtigjarige Oorlog.³⁰ Verschil van mening over dat vredesverdrag tussen de Hollandse steden, waarvan sommige liever wilden doorvechten, had tot jarenlang uitstel van dat verdrag geleid.³¹ Om dezelfde reden, namelijk uiteenlopende belangen, hielden plaatselijke besturen gedurende het grootste deel van de achttiende eeuw de hervorming van de openbare financiën tegen, terwijl iedereen het er eigenlijk wel over eens was dat er iets moest gebeuren. Maar over de precieze maatregelen konden ze geen overeenstemming bereiken.³² Nationale politiek werd dus bepaald in plaatselijke raadsvergaderingen.

Op het platteland had het lokaal bestuur enerzijds te maken met provinciale regelgeving, anderzijds met de bevoegdheid van de ambachtsheer of -vrouw om regelend op te treden. Voor zover de Utrechtse dorpen aan het eind van de achttiende eeuw maatgevend waren, kunnen we vaststellen dat die externe autoriteiten vrij wat ruimte lieten voor eigen lokaal beleid. Neem bijvoorbeeld de belastingen. Van hogerhand werden provinciale heffingen opgelegd, maar dorpen konden daarnaast ook eigen belastingen heffen. Volgens dezelfde logica moesten ze allemaal een burgerwacht in stand houden, maar hoe ze die organiseerden kon plaatselijk geregeld worden. De ambachtsheren en -vrouwen bemoeiden zich zelden direct met de gang van zaken, maar lieten dit over aan de schout, die namens hen de vergaderingen voorzat. Schouten combineerden die aanstelling vaak met een functie als notaris, of secretaris;

het waren, met andere woorden, ook weer typische beroepsbestuurders. Als zodanig waren ze meestal de enigen ter plaatse, want de schepenen oefenden in het dagelijks leven een gewoon beroep uit, als landbouwer, schoolmeester, of winkelier.³³

Aan de prominente rol van de stemmende steden in het landsbestuur kwam een abrupt einde op 22 januari 1798. Toen veranderde een staatsgreep, uitgevoerd door radicale patriotten met steun van het Franse leger, de staatsinrichting zodanig dat de plaatselijke besturen gereduceerd werden tot ‘blotelyk administratieve lichaaamen’, die geacht werden de bevelen vanuit Den Haag nauwkeurig op te volgen. De burgerij werd aangemaand om ‘zich zonder tegenspraak [te] onderwerpen aan de beveelen’ van het in Den Haag aangetreden gezag.³⁴ De centralisatie die hiermee in gang was gezet, werd in juni 1798 vastgelegd in Nederlands eerste grondwet. Daarna zou het Haagse gezag over het plaatselijk bestuur genuanceerd, soms zelfs wat afgezwakt worden, maar nooit meer verdwijnen.

Zowel steden als dorpsbesturen kregen vanaf 1798 veel meer te maken met de hogere bestuursorganen. Zij werden overstroomd met aanwijzingen en opdrachten. De nationale overheid was er vooral op gebrand om de stadsbesturen aan banden te leggen. Die hadden het in de Republiek voor het zeggen gehad en moesten nu hardhandig op hun plaats gezet worden.³⁵ In de dorpen kon nog veel bij het oude blijven. Dat was te danken aan het feit dat de nationale overheid wel grote ambities had, maar niet het apparaat om die ook allemaal uit te voeren, laat staan te controleren. De Haagse ministeries waren naar hedendaagse maatstaven piepklein, terwijl er toen veel meer gemeenten waren dan tegenwoordig. Binnen die gemeenten verschoof, alweer onder Haagse druk, de macht van de raad naar de burgemeesters, vanaf 1824 burgemeester en wethouders.

BESLUIT EN UITZICHT

Toen de Gemeentewet van 1851 van kracht werd, hadden de gemeenteraden, sinds hun ontstaan in de dertiende eeuw, een weg van ongeveer zeshonderd jaar afgelegd. Onvermijdelijk was er in die tijd van alles veranderd. Soms was dat vooruitgang, maar niet altijd. En sommige dingen waren min of meer hetzelfde gebleven. Vanzelfsprekend was dat allereerst hun bemoeienis met het openbare leven in hun dorp of stad. Dat was en bleef de primaire taak van het lokaal bestuur. Vanaf het begin waren de lokale besturen bolwerken van de maatschappelijke bovenlaag en dat waren ze in 1851 nog steeds; de introductie van verkiezingen had daaraan niets veranderd.

De meest opvallende verandering was de plaats van het lokaal bestuur in het grotere staatsverband. In de eerste eeuwen van zijn bestaan had het lokaal bestuur een zeer aanzienlijke discretie: bij afwezigheid van nationale of provinciale regelgeving op de meeste beleidsterreinen was de speelruimte voor lokale bestuurders heel groot. Onvermijdelijk leidde dit ook tot aanzienlijke variatie tussen plaatsen, bijvoorbeeld in de omvang en kwaliteit van de geboden voorzieningen. Ook de toegankelijkheid van die voorzieningen verschilde; sommige plaatsen moedigden immigratie aan, andere probeerden immigranten te weren. Daarbij hoefden ze geen enkele rekening te houden met nationaal beleid.

Voor ruim vijftig stedelijke besturen veranderde de verhouding tot de staat aanzienlijk aan het eind van de zestiende eeuw als gevolg van de Opstand. De gewestelijke Staten, waarin ze zelf zitting hadden, werden het hoogste gezag; een ontwikkeling naar grotere bestuurlijke eenheid die was ingezet onder de Habsburgers werd teruggedreven naar ruim baan voor lokale autonomie. Die gaf alle lokale besturen meer bevoegdheden, ook als ze niet zelf in de Staten vertegenwoordigd waren. De steden die wel zitting hadden in de Staten, konden bovendien meebevelissen over provinciaal en zelfs nationaal beleid, inclusief vraagstukken van de buitenlandse politiek.

Die invloed verloren ze in 1798, toen de regering zichzelf de exclusieve bevoegdheid gaf om beleid te maken op alle denkbare terreinen en de lokale besturen gelijkgeschakelde en tot uitvoeringsorganen reduceerde. Zo bar bleef het niet, maar de verhouding tussen ‘Den Haag’ en de gemeenten, zoals ze nu allemaal heetten onafhankelijk van hun grootte of ouderdom, was voor altijd veranderd. De regels voor en de speelruimte van het lokaal bestuur werden niet langer door henzelf bepaald, maar door de regering. Daardoor kwam onvermijdelijk een einde aan de enorme diversiteit die tot 1800 het lokale bestuurlijke landschap had bepaald, en die in de praktijk ook in 1851 nog bestond.

Intussen lijkt het erop alsof, na ruim twee eeuwen, een tegenbeweging heeft ingezet. In het kader van de ‘participatiesamenleving’ fungeert de lokale samenleving van weleer als een van de ijkpunten. Uit een analyse van deze geschiedenis concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een paar jaar geleden onder andere dat ‘een hoog niveau van zelfredzame burgerparticipatie’ mogelijk is, maar alleen als lokale gemeenschappen ook over lokale autonomie beschikken. Gedetailleerde nationale regelgeving staat daarmee op gespannen voet. Maar terecht wijst het SCP ook op een onvermijdelijk gevolg dat niet alle burgers zullen toejuichen: ‘meer variatie in identiteit, toegankelijkheid en kwaliteit van voorzieningen’, maar ook ‘meer zelf betalen en

meer zelf doen' – net als indertijd.³⁶ Er zijn daarom echte keuzes te maken, zowel in de balans tussen dat wat lokaal en dat wat nationaal geregeld moet worden. Maar ook hoe in de gemeenten veerkrachtige arrangementen tot stand gebracht kunnen worden die recht doen aan uiteenlopende wensen en belangen. De gemeenteraden staan voor grote uitdagingen, de geschiedenis leert dat ze die aankunnen.

HOOFDSTUK 2 DE GEMEENTERAAD IN NEDERLAND

SCHETS VAN DE STAATSRECHTELIJKE EN POLITIEKE GESCHIEDENIS

JOOP VAN DEN BERG EN GEERTEN BOOGAARD

DE AANLOOP NAAR DE GEMEENTEWET 1851

Het is goed gebruik om de Gemeentewet van Thorbecke vol bewondering te bezingen. Maar je kan het ook overdrijven:

In zoverre bewees de minister dien ziensblik in de toekomst te hebben, alleen grooten geesten eigen, en vooral den staatsman zo onmisbaar, die zijn volk voorgaat en het de richting zijner ontwikkeling aanwijzen wil.¹

Deze huldiging door de parlementaire geschiedschrijver De Bruyne gaat wel heel ver. De Gemeentewet 1851 is het begin van de moderne lokale bestuursgeschiedenis en blijft een knap staaltje wetgeving. Maar het doen voorkomen alsof Thorbecke de tekst op gouden platen uit de hoge hemel had ontvangen alvorens hem naar de Tweede Kamer te sturen, klopt niet helemaal. De kwaliteit van de wet was juist dat Thorbecke intelligent gebruik had gemaakt van zijn onderzoek als hoogleraar in Leiden naar de constitutionele ontwikkeling in een reeks van landen.² Hij beoefende het toen nog nauwelijks bestaande vergelijkende staatsrecht. Bovendien was hij vroeg in de jaren veertig van de negentiende eeuw lid geweest van de gemeenteraad in Leiden. Daar deed hij praktische ervaring op met een tamelijk onbruikbaar Regeeringsreglement dat op goed bonapartistische wijze, centralistisch en strak geüniformeerd, het gemeentelijk bestel weinig bewegingsvrijheid gunde. Thorbecke wist dus hoe het niet moest én hoe het beter kon.³

Overall in Europa werd in Thorbeckes tijd aan een nieuwe, liberale vormgeving van het lokale bestuur in de eenheidsstaat gewerkt. Overall kwam die in hoofdlijnen neer op een rechtstreeks gekozen gemeenteraad die de leiding zou moeten krijgen over het gemeentebestuur en die in het openbaar diende te vergaderen. De voorzitter van de raad, de burgemeester, moest uit de raad worden benoemd of in de raad zijn gekozen. Bij het dagelijks bestuur van de gemeente zou de burgemeester worden ondersteund door raadsleden die ook wethouders waren. Kiezers werden geselecteerd op hun bijdrage aan de belastingen, maar de eerste tijd werd voor het lokale bestuur een lager tarief gehanteerd dan voor de nationale volksvertegenwoordiging. Niettemin was verzekerd dat slechts notabele burgers – mannen uiteraard – van de raad deel uitmaakten. De gemeenteraad kon zelf wetgeven en besturen, zij het onder preventief toezicht van de provinciale overheid. Deze hoofdlijnen nam Thorbecke over van Franse doctrinaire liberalen als Guizot, maar ook van gemeentewetten uit België, Baden, Lombardije en andere liberaal geregeerde staten van zijn tijd.⁴ De ziensblik van Thorbecke, ‘alleen grote geesten eigen’, was dus ook een kwestie van goed afkijken.

Bovendien liep het volk niet alleen maar achter de staatsman aan. De belangrijkste kritiek op de Gemeentewet in de Tweede Kamer was dat de wet te centralistisch was en te bemoeizuchtig. Thorbecke liet vooral te weinig differentiatie tussen verschillende soorten gemeenten toe. Een van de twistpunten betrof het oude verschil tussen de 87 steden enerzijds en de bonte verzameling ‘districten, heerlijkheden en dorpen’ op het platteland anderzijds dat door de Grondwet 1848 en de Gemeentewet 1851 werd afgeschaft. De Staatsregeling van de Bataafse Republiek (1798) had ook ooit geprobeerd alle lokale bestuursvormen over één gemeentelijke kam te scheren,⁵ maar de restauratieve Grondwet 1814 had de oude vormen en gedachten op dit punt weer laten herleven. In plaats van de uniformerende Franse benadering moesten de plaatselijke besturen in 1814 weer worden ingericht zoals ‘met de bijzondere omstandigheden van elk derzelve, met de belangen der ingezetenen en het verkregen recht der belanghebbende onderling bestaanbaar geoordeeld zal worden.’⁶ De liberale staatsrechtgeleerde Oud observeerde later dat de Grondwet 1814 vooral de eigenheid van het lokaal bestuur vooropstelde en uitging van ‘het beginsel van individualiteit.’⁷ Dat beginsel zag echter vooral op de bestuurlijke inrichting toe, want inhoudelijk bleef in 1814 het nationale belang van de eenheidsstaat even beslissend als het onder de Staatsregelingen van daarvoor was geweest. Het recht om lokale besluiten wegens strijd met de wet (later: het recht) en zelfs het onbepaalde ‘algemeen belang’ te vernietigen, stond al wel in de Grondwet 1814. Net als het provinciaal toezicht, waarbij de Staten bij het goedkeuren van lokale belastingverordeningen ‘in het bijzonder in

het oog [moesten] houden, dat de voorgedragen belastingen nimmer bezwaren den vrije invoer en doorvoer van producten van den grond of voortbrengselen van industrie'.⁸ Verder had Koning Willem I weinig op met inefficiënte lokale verschillen in zijn Koninkrijk. In een reeks van Reglementen had hij de lokale verhoudingen – in weerwil van het beginsel der individualiteit uit de Grondwet 1814 – al behoorlijk geüniformeerd.⁹ Ook in dat opzicht kwam de Gemeentewet van Thorbecke in 1851 dus niet uit de lucht vallen en keek de Leidse ziener niet alleen naar de toekomst en naar de bureu, maar ook naar het verleden.

Opmerkelijk is dat Thorbeckes conservatief-liberale opvolger op Binnenlandse Zaken, minister Van Reenen, vanaf 1853 verwoede pogingen heeft gedaan de Gemeentewet drastisch te wijzigen om aan kritiek op de mate van uniformering tegemoet te komen.¹⁰ Dat bleek vergeefse arbeid. Van Reenen was geen licht, al helemaal niet als het om wetgeving ging. Premier Van Hall, die zelf Financiën beheerde, is nog een tijdje naast zijn collega gaan zitten om diens pen vast te houden. Maar beiden moesten concluderen dat Thorbecke zijn Gemeentewet zo ingenieus in elkaar had gezet, dat het nog altijd zeer moeilijk is om daarvan één onderdeel te wijzigen en alle consequenties te overzien. Beide ministers besloten daarom spoedig dat zij maar moesten leren leven met Thorbeckes erfenis.¹¹ Differentiatie tussen gemeenten in Nederland, ook als die gerechtvaardigd was, heeft ook daardoor nooit een reële kans gekregen.

De overdreven lofzang van De Bruyne op de Gemeentewet van Thorbecke en onze relativering daarvan laten zien dat het lokale bestuur in Nederland veel aan Thorbecke dankt, vanwege zijn uitzonderlijke talenten, maar ook omdat hij zich zo vertrouwd had gemaakt met wat er in de Europese buurlanden gebeurde en daarvan goed gebruikmaakte. Zijn grondige kennis gaf hem een enorme voorsprong in het politieke debat. Daarmee wist hij ook reële bezwaren bekwaam de kop in te drukken. Het is dus terecht om de bestuurlijk hoofdstructuur van Nederland met zijn drie verdiepingen nog altijd het 'Huis van Thorbecke' te noemen. Maar de stabiliteit ervan heeft, naast de uitzonderlijke bekwaamheid van de naamgever, nog vele andere soorten oorzaken.

In deze inleidende overzichtsbijdrage willen wij de hoofdlijnen van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis van de gemeenteraad in Nederland schetsen. Daarbij verdelen wij de geschiedenis tussen 1851 en nu in vijf periodes. Eerst schetsen wij het notabalenbestuur tussen 1851 en 1895 waarin economische vrijheden en industrialisering centraal staan. Van de periode tot 1931 beschrijven wij hoe de maatschappelijke en politieke emancipatie wethouderssocialisme oplevert dat een nieuw soort gemeente sticht: de welvaartsgemeente. De derde periode van de Gemeentewet 1931 tot 1971 valt te kenschetsen als een periode van professionalisering

en technocratisering. De vierde periode begint als de culturele revoluties van de jaren zestig van de twintigste eeuw een nieuwe fase van politisering van de gemeentepolitiek inluiden en een nieuwe golf wethouderssocialisme veroorzaken. Deze golf loopt uit op de huidige tijd vanaf 2000: de dualisering, de grote decentralisaties en de tijd van de onbestemde participatiemaatschappij. Bij het beschrijven van de tijdvakken wordt telkens gestreefd naar een beschrijving van het wettelijk kader en een analyse van de feitelijke gang van zaken. Tot de Grondwet 1917 betekent dat primair het wettelijk kader, gecorrigeerd met de praktijk waarin altijd maar een deel van de theorie terecht komt. Vanaf de Pacificatie van 1917 verdwijnen de wetswijzigingen uit de voorhoede van de ontwikkeling en gaan zij het sluitstuk vormen. Daarom staan voor de laatste drie perioden de feiten centraal, aangevuld met de wijzigingen in het wettelijk kader. Dat laatste levert een zekere eenzijdigheid op ten gunste van de sociaaldemocratische gemeentepolitiek uit de grote stad en ten koste van de aandacht voor de decennia van lokale confessionele of liberale politiek in de kleinere gemeenten. Die is echter onvermijdelijk. Niet alleen wordt het hoog tijd dat er meer onderzoek wordt gedaan naar de gemeentepolitiek van de kleinere gemeenten, maar daarnaast waren de socialistische wethouders nu eenmaal de trendsetters in gemeenteland. Juist om de kleine gemeenten zonder grotestedenproblematiek hun eigen ontwikkeling te gunnen in plaats van ze onverkort in de mal van de stedelijke ontwikkeling te persen, pleiten we in de conclusie voor differentiatie in het Huis van Thorbecke.



AUTEUR VAN DE GRONDWET EN GEMEENTEWET

Kranslegging bij het standbeeld van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) op 1 november 1951 door de Amsterdamse burgemeester A.J. d'Ailly. Om Koning Willem III niet te ontriefen, werd dit standbeeld in 1876 in Amsterdam opgericht. Pas in 2017 kreeg Thorbecke ook een standbeeld in Den Haag.

NOTABELENBESTUUR, VRIJ VERKEER EN INDUSTRIALISATIE 1851-1895

In de steden functioneerde tussen 1814 en 1848 een indirect verkozen gemeenteraad waarvan de leden voor het leven verkozen werden. Met een democratisch ideaal in de moderne zin van het woord hadden die verkiezingen weinig van doen. Het indirecte censuskiesrecht van die dagen moest vooral voorkomen dat de raad zichzelf zou aanvullen. Van Hogendorp vreesde dat zuivere coöptatie in de gemeenteraad de deur weer zou openen naar de praktijk van de ‘gesloten stedelijke familieregering’ die in de Republiek zo vaak een ‘bron der onlusten’ was geweest.¹² Gemeenteraadsverkiezingen waren zeker niet bedoeld als instrument voor ‘invloed der burgerij op het bestuur der stad’.¹³ Veel belangstelling voor de lokale politiek bestond er dan ook niet. Een doorn in het oog van de Staatscommissie-Thorbecke, die aan Koning Willem II rapporteerde:

Het is ongelooflijk, en Uwe Majesteit vermoedt het niet, hoe vreemd de ingezetenen tot dusver aan kennis en behandeling zelfs van de dagelijkse aangelegenheden der plaats hunner woning zijn gebleven. Intussen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen.¹⁴

Een rechtstreeks voor zes jaar te kiezen gemeenteraad aan het hoofd van elke gemeente moest hierin verandering brengen. Dat wil niet zeggen dat de gemeenteraadsverkiezingen vanaf 1848 opeens wel waren bedoeld als een instrument voor invloed van de burgerij op het bestuur. Thorbecke bedoelde met het vertegenwoordigen van de gehele gemeente een ‘wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’. Daarmee bedoelde hij hetzelfde als wat hem voor ogen stond in de Staten-Generaal: bekwame vertegenwoordigers (geen specialisten, maar levenswijze allrounders), die gezamenlijk en zonder last of ruggenspraak (idealiër zelfs ‘zonder enige band met de kiezers’), in alle openbaarheid het algemeen belang nastreven. Thorbecke wilde het lokale bestuur losmaken uit de greep van de bestuurlijke elites maar het niet per ommekeer in handen van de bevolking geven. Het ging hem niet om wat de elite of een meerderheid der kiezers wíl, maar om wat na een inhoudelijk debat in het lokale algemeen belang is. De Gemeentewet 1851 bevat de liberale idealen van de parlementaire democratie, maar dan op lokaal niveau. Illustratief voor het soort gemeenteraad dat Thorbecke beoogde, was zijn verzet tegen het idee dat buurtschappen ieder een eigen vertegenwoordiger naar de gemeenteraad zouden afvaardigen. ‘Niet het algemeen belang maar het bijzonder belang zou dan in de raadsvergadering heerschen.’¹⁵ Het instrument waarmee de burgers concrete invloed op de dagelijkse aangelegenheden van hun gemeente konden gaan uitoefenen, was in de constitutionele theorie van Thorbecke niet het stemrecht maar het petitierecht. Dat was het aangeboren, absolute grondrecht van eenieder om een inhoudelijk argument in de politieke discussie

te brengen. Raadsleden die hun taak juist verstonden en dus op de inhoud van het beleid gericht waren, zouden daar immers zeker naar luisteren.

De betekenis van Thorbeckes idee van de gemeenteraad ‘aan het hoofd der gemeente’, wordt vooral zichtbaar tegenover het alternatief dat ermee wordt uitgesloten. Koning Willem I was bezig met de uitbouw van een gedeconcentreerde bonapartistische bureaucratie. Dit klinkt meer als een kafkaëske nachtmerrie dan het hoeft te zijn. Met een goede verdeling van een juiste hoeveelheid beleidsvrijheid over plaatselijke bestuursorganen, zou een gedeconcentreerde bureaucratie zelfs als een walhalla van individueel maatwerk kunnen worden verkocht. Maar gemeenten blijven dan uiteindelijk lokale filialen van de Rijksoverheid. Het zijn geen lokale gemeenschappen die zichzelf besturen. En juist dat is wat Thorbecke met zijn Gemeentewet wilde bereiken. Tegenover de gedeconcentreerde bureaucratie stelde hij de ambitie van het communalisme. Dat wil zeggen: bevoegdheden overlaten aan levende lokale gemeenschappen met een plaatselijke publieke opinie.¹⁶ Thorbecke zag dat ook als wezenlijk voor de staat als geheel. Wanneer een gemeenteraad het lokale gemeenschapsleven in de overheidsorganisatie incorporeert, wordt de staat – zo wilde het de liberale doctrine – een levend organisme van zelfstandige delen. Voor de natuurlijefhebber Thorbecke was dat niet alleen een verstandig beginsel van bestuurlijk organisatierecht, maar ook een anatomische les. Tussen zijn dorre aantekeningen over de provinciale huishouding door, schakelt hij opeens gloedvol bij met zijn bekende bespiegeling: ‘De natuur is niet daarom zo rijk, dewijl zij ene kracht, maar omdat zij een oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder ene algemene wet laat werken. Hoe velerlei huishouden, elk dienstbaar aan de eenheid, verenigt alleen het menselijk organisme.’¹⁷ Zoiets was de oorspronkelijke bedoeling van de negentiende-eeuwse status van de raad als ‘hoofd van de gemeente’, dat nog steeds in de Grondwet staat.

De hooggestemde theorie waarmee gemeenteraden hun nog altijd cruciale plaats in het staatsbestel hebben gekregen, betekende niet dat op 29 juni 1851 – de dag die men honderd jaar later met het eeuwfeest van de Gemeentewet zou vereren – meteen veel veranderde in de praktijk van de ruim 1200 nieuwe gemeenten.¹⁸ Voor de tot dan toe benoemde bestuurders op het platteland was de inspanning om door het nieuwe electoraat verkozen te worden niet veel groter dan wat voorheen nodig was om door de Staten te worden benoemd.¹⁹ Maar ook in Amsterdam maakte de overgang naar de nieuwe Gemeentewet niet onmiddellijk grote indruk. Dezelfde notabelen bleven de dienst uitmaken.²⁰ De meeste Nederlanders zal de datum waarschijnlijk weinig zijn opgevallen omdat ze überhaupt weinig van hun gemeente merkten. Naast het beheren van de plaatselijke wegen en bruggen, het aansturen van de veldwachter, het benoemen van het hoofd der

school en het bijwerken van het gemeentearchief, behelsde de taak van de meeste gemeenten halverwege de negentiende eeuw namelijk niet zo gek veel. Meer werk dan voor een burgemeester en een gemeentesecretaris was er op het gemeentehuis vaak niet te doen. In de kleinste gemeenten waren de gemeentesecretaris en de burgemeester soms zelfs dezelfde persoon, die dan ook nog eens tot raadslid kon worden verkozen of in twee of zelfs drie gemeenten tegelijk burgemeester kon zijn. De burgemeester was, kortom, vaak de dominante persoon in het lokale bestuur, ook ten opzichte van de raad. Spanning tussen het ontwerp van het Huis van Thorbecke en de feitelijke gang van zaken is er dus vanaf het begin geweest. De verhoudingen en de intensiteit hebben echter voortdurend gevarieerd.

Feitelijk correct was de Gemeentewet 1851 in ieder geval wel ten aanzien van de functie van de raadsleden die ook wethouder waren. Zij ‘stonden de burgemeester bij in het bestuur’, zoals artikel 91 van de Gemeentewet 1851 dat formuleerde. Wethouders hadden geen eigen portefeuille of politiek profiel, maar vormden als een uitvoerende commissie uit de raad een *trait-d’union* tussen de burgemeester en de (overige) raadsleden. De omvang van de gemeenteraad was overigens een van de weinige punten waarop de Gemeentewet 1851 wel differentieerde tussen gemeenten. In 1851 hadden de kleinste raden zeven leden in gemeenten tot drieduizend inwoners. Gemeenten waar dat aantal raadsleden uit minder dan 25 kiesgerechtigde burgers moest worden gerekruteerd, werden heringedeeld. Het maximale aantal raadsleden per raad stond in 1851 op 39 raadsleden, voor de paar gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners. Tussen de minimale 7 en de maximale 39 raadsleden groeide de raad telkens met sprongetjes van 2 extra zetels mee met het aantal inwoners. Ter voorkoming van frequent stakende stemmen, was er steeds een oneven totaal aantal raadsleden.

Waar de Grondwet 1814 de vrije beschikking over de huishoudelijke belangen en het maken van de daaromtrent vereiste plaatselijke verordeningen nog losjes aan ‘de plaatselijke besturen’ overliet, bepaalde de Grondwet 1848 meer specifiek dat aan de raad de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente werd overgelaten. Let wel: ‘overgelaten’, en niet ‘toegestaan’ of ‘opgedragen’. De term ‘overlaten’ moest duidelijk maken dat gemeentelijke macht niet eerst bestond dankzij een ingreep van de grondwetgever, maar dat die aan nationale macht voorafging en dat de grondwetgever dat had te erkennen. Symbolische retoriek, maar wel belangrijke symbolische retoriek. Buys, de opvolger van Thorbecke als hoogleeraar staatsrecht, plakte op de bevoegdheden ten aanzien van de eigen huishouding het etiket van de gemeentelijke autonomie. Daarmee stelde hij zich een splitsing van wetgevende macht voor. ‘De Grondwet denkt zich dus de plaatselijke besturen als een derde wetgevende macht, naast die van het Rijk en de provincie tegen-

over dezelfde individuen.²¹ Enigszins verwarrend noemde Buys de tegenhanger van autonomie ‘zelfbestuur’ of ‘zelfregering’, een vertaling van het Engelse *self-government* en het Duitse *Selbstregierung* en *Selbstverwaltung*. Vandaag noemen wij deze tegenhanger van autonomie ‘medebewind’. De verklaring voor de woordkeuze van Buys is dat hij bij zelfbestuur, anders dan tegenwoordig bij medebewind gebruikelijk, uitsluitend dacht aan het uitvoeren van nationale wetten door niet aan de Rijksoverheid ondergeschikte lokale ambtsdragers en ambtenaren.²² De zaken die tegenwoordig ook wel ‘mechanisch medebewind’ heten: het werk van de burgerlijke stand bijvoorbeeld. Buys voorzag dat het medewind een hoge vlucht zou gaan nemen en bepleitte als lid van de Staatscommissie-Heemskerk (1883) met succes dat het medebewind grondwettelijk geregeld zou worden. Sinds 1887 voorziet de Grondwet in de bevoegdheid om bij wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening medewerking van de gemeentebesturen te vorderen.²³ Tegelijkertijd werd ook de bevoegdheid gecreëerd om bij wet in te grijpen in een gemeente waar de raad zijn huishouding ‘grovelijk verwaarloost’. Geheel zonder slag of stoot kwam deze regeling voor taakverwaarlozing niet tot stand. Het was immers weer een stap verder in het inlijven van de gemeenten in het gebouw van de eenheidsstaat. Sommige Kamerleden vonden dat niet de landelijke wetgever maar de plaatselijke kiezers, ‘die van het wanbestuur in de eerste plaats de nadelen ondervonden’, op de kwaliteit van hun gemeenteraad moesten toezien. Ingrijpen zou, zo vreesde het antirevolutionaire Kamerlid Mackay, contraproductief kunnen werken.²⁴ Er is van het taakverwaarlozingsartikel dan ook buitengewoon spaarzaam gebruikgemaakt.

Het belijden van de gemeentelijke autonomie als communalistisch beginsel en het vestigen van de staatsrechtelijke leiding van de raad over de eigen huishouding, leidde als vanzelf tot de doctrinaire vraag tot hoever de gemeentelijke autonomie zich uitstrekte. Wat behelsde die bijna heilige eigen huishouding dan precies? Voor Thorbecke bestond de gemeentelijke autonomie vooral uit ruimte voor het zelfstandige initiatief van gemeenten. Als een lokale gemeenschap een maatschappelijke kwestie zelf wilde oppakken, dan moest dat zoveel mogelijk worden gefaciliteerd.²⁵ In essentie was dat het recept van zijn communalisme. Dit betekende ook dat de Rijksoverheid het initiatief zo veel mogelijk bij de gemeenten moest proberen te laten. Als minister van Binnenlandse Zaken aarzelde Thorbecke zo lang met het ingrijpen in de bestrijding van de runderpest van 1865, dat hij daarmee zijn kabinet bijna in crisis bracht.²⁶ Dit afhouden betekende niet dat Thorbecke sentimenteel deed over de interbestuurlijke verhoudingen in de eenheidsstaat. Gemeenten waren volgens zijn opvatting uiteindelijk eerst onderdelen van de Staat en pas daarna zelfstandige eenheden.²⁷ Over de onderwerpen die Thorbecke als mi-

nister tot zijn taak rekende, stuurde hij voortdurend gedetailleerde instructies naar de burgemeesters.²⁸ Tevens hield hij stevig vast aan de bevoegdheid van de Kroon om burgemeesters te benoemen. Hoewel hij als academicus de kwestie van de burgemeestersbenoeming in zijn *Bijdrage aan de Grondwetsberziening* nog openliet, had de ervaring als minister hem geleerd zich over de kwaliteit van het bestuur in de kleinere gemeenten niet te veel illusies te maken.²⁹ Vandaar dat in de Gemeentewet 1851 de mogelijkheid werd opengelaten een burgemeester ‘ook buiten de raad’ te benoemen. Wel werd de burgemeester voor dezelfde periode van zes jaar benoemd als de raad, zodat hij kon worden vervangen als een nieuwe raad politiek al te ver bij hem vandaan stond. Pas veel later zijn de mandaatsperiode van de raad (vier jaar) en van de burgemeester (zes jaar) uit elkaar gaan lopen.

Naast deze meer procedurele invulling van de gemeentelijke autonomie door Thorbecke, stelde Buys dat de Grondwet uitging van verschillende ‘objecten van wetgeving’ die over verschillende huishoudingen verdeeld konden worden. Zo ontstond de voorstelling van de ‘driekringenleer’: een gemeentelijke kring, een provinciale kring en een nationale kring van onderwerpen waarover de raad, de Staten en de Rijksoverheid exclusief bevoegd zijn. Een van de meest extreme varianten van deze leer werd verdedigd door Olivier, een ietwat overijverige leerling van Thorbecke en in de jaren zestig van de negentiende eeuw nog een paar jaar minister van Justitie. Voor hem was de gemeentelijke kring een soort dampkring. Onderwerpen vielen naar hun aard in een bepaalde kring, betoogde hij, en konden alleen door de daarin bevoegde organen rechtsgeldig behartigd worden. Jaarmarkten, bijvoorbeeld, behoren onvervreemdbaar tot de autonome competentie van de raad. Zouden provincie of rijksoverheid daarover iets willen regelen, hun gezag zou de gemeentelijke kring niet binnendringen. Dat gezag ‘kan in de haar vreemde atmosfeer niet leven.’³⁰ Buys was geneigd een dergelijke radicale benadering noch theoretisch noch praktisch te hanteren. De helderheid van het verschil tussen het organiseren van jaarmarkten als een typisch gemeentelijke taak en defensie als een typisch nationale taak, miskende de oeverloze discussies waartoe bijna alle tussenliggende onderwerpen aanleiding gaven. Buys stelde daarom voor de grens van de gemeentelijke huishouding als een feitelijke vraag te benaderen. Als het Rijk een onderwerp aan zich trok, viel het dus niet meer in de gemeentelijke kring. Of het Rijk dat mocht doen, was verder een vraagstuk van bestuurlijke opportuniteit, oftewel een politiek besluit. ‘Alleen redenen van staatsbeleid kunnen beslissen welke van de drie wetgevende machten tot regelen geroepen is, en juist omdat het zulke redenen zijn, kan de beslissing ook niet voor alle tijden en onder alle omstandigheden dezelfde wezen.’³¹ Een observatie die meer dan honderd jaar later zou worden overgenomen door de Raad van State in zijn eerste verkenning van de interbestuurlijke betrekkingen.³²

Los van de vraag of de grenzen van de 'kringen' uit de aard der zaak of uit bestuurlijke rationaliteit moeten volgen, namen Buys en Olivier beiden aan dat een onderwerp óf tot de autonome gemeentelijke huishouding behoort óf tot een hogere kring. Elk onderwerp waarover een provincie of de rijksoverheid iets regelt, behoort daarmee in zijn geheel tot de bijbehorende sfeer. Voor een benadering in gezamenlijke verantwoordelijkheid, zoals tegenwoordig gebruikelijk, liet hun theorie eigenlijk geen ruimte. De invoering van de eerste medebewindswet, de Woningwet 1901, maakte daarom veel heftige reacties los. 'Schreeuwend minachting van het grondwettelijk voorschrift was nog niet eerder gezien', aldus Oppenheim over deze wet in 1902, en 'een grove minachting der gemeentelijke autonomie.'³³ De Woningwet onttrok in zijn theorie namelijk een compleet onderwerp aan het lokale initiatief, aan de eigen huishouding en daarmee ook aan de verantwoordingsplicht van het college aan de gemeenteraad. Deze zwart-wit benadering maakte de strikte driekringenleer in de twintigste eeuw snel onhoudbaar, al duurde het nog tot 1969 voor de verantwoordingsplicht van het college aan de gemeenteraad voor medebewindsbevoegdheden formeel in de Gemeentewet werd geregeld.

Het opkomen van de discussie over de medebewindsbevoegdheden past in een grotere ontwikkeling: de groei van de omvang van het gemeentelijke takenpakket. Bij de Gemeentewet 1851 hadden de notabelen het, zoals gezegd, niet heel druk met besturen. Op enkele terreinen was dit zelfs aanleiding om nog minder te doen:

De traditie van de 17^e-eeuwse stedenbouw, het opstellen van samenhangende uitbreidingsplannen, een overheid die een actieve grondpolitiek voert, onteigening in het belang van de stad en het opnemen van dwingende stedenbouwkundige voorschriften in de verkoopvoorwaarden, werd in 1848 versmald tot de bouwverordening, geregeld in de gemeentewet van '51. Overheidsbemoediging beperkte zich tot elementaire eisen inzake straatbreedte, rooilijnen en voorzieningen aan woningen. Stadsuitbreiding werd een zaak van kleine particuliere ondernemers die eindeloos hun stratenplannen aaneenbreiden.³⁴

De gemeentelijke onthouding werd eveneens bevorderd door de Armenwet 1854. Tegen de zin van de doctrinair liberalen legde deze wet het zwaartepunt van de lokale armenzorg bij de kerken. Gemeentebesturen mochten slechts ingrijpen indien de kerken aantoonbaar niet bij machte waren in adequate armenzorg te voorzien – iets wat die kerken zelf niet graag toegaven. Naarmate de kerken steeds minder opgewassen waren tegen de keerzijden van de industrialisatie, ont-

stond de ‘dubbele bedeling’ en kwam de armenzorg steeds meer in gemeentelijke handen. Dat gold zeker voor de grote steden.³⁵ Meer in het algemeen sprongen de gemeenten aan het einde van de negentiende eeuw in het gat van de ‘sociale quaestie’ waarop het Rijk alleen nog maar studeerde. Voorbeelden van zulke gemeentelijke interventies waren de arbeidsbeurzen, om arbeiders aan werk te helpen, die aanvankelijk een zaak waren van ondernemers en georganiseerde arbeiders maar die in diverse steden door het gemeentebestuur werden overgenomen. In Amsterdam kwam het in 1907 tot een Werkloosheidsfonds waarmee uitkeringen van vakorganisaties aan werkloze arbeiders konden worden aangevuld.

Alle taken die gemeenten aan zich trokken, leidden tot extra lasten die in beginsel zelf gedragen moesten worden. Bij het lager onderwijs kwam het in 1870 voor het eerst tot rechtstreekse financiële steun van het rijk aan gemeentebesturen om in de bekostiging van het onderwijs te voorzien: de eerste ‘specifieke uitkering’ zoals dat nu zou heten. In 1863 werd door Thorbecke in zijn tweede kabinetsperiode de hogere burgerschool (hbs) opgezet en onmiddellijk werd een aantal Rijks-hbs’en ingericht, in de kennelijke verwachting dat provincies en gemeenten hetzelfde zouden doen. Alleen een groot aantal stedelijke gemeenten namen het initiatief daadwerkelijk over. De veeleisender lager onderwijswet van 1878 (waartegen katholieken en orthodoxe protestanten zo te hoop zouden lopen) voorzag in een veel ruimere subsidie aan de gemeentelijke overheid. Gemeentelijke belastingen ter financiering van lokale uitgaven werden binnen vijftien jaar na 1851 een zaak van het Rijk, dat bepaalde welke vormen waren toegestaan. Bovendien maakte de wetgever in 1865 een einde aan de gemeentelijke accijnzen, primair om het nationale handelsverkeer geheel vrij te maken. Stedelijke gemeenten vonden vervolgens een bron van inkomsten in de gemeentelijk opgezette gas- en waterleidingbedrijven die voldoende lucratief waren om de gemeentelijke begroting te versterken. Die bedrijven ondergroeven op den duur wel de positie van de in de wet voorziene gemeenteontvanger, omdat zij hun bedrijfshuishouding materieel buiten de gemeentebegroting hielden. Daarop waren op den duur alleen de revenuen zichtbaar. Dat gold temeer toen grote steden ook de trambedrijven en elektriciteitsvoorziening naar zich toetrokken.³⁶

Gemeenten zouden overigens niet alleen meer taken in het sociale domein oppakken, maar ook hun openbare-ordetaak breder gaan definiëren dan aanvankelijk was voorzien. De openbare orde bleek de kapstok voor gemeentelijk cultuurbeleid. Eerst ter bewaking van de goede zeden, maar van lieverlede ook ter ondersteuning van theater en concertzaal, hoezeer die ook afhankelijk bleven van particulier initiatief. De openbare orde was eveneens in het geding als het over gezondheid ging. Dat betekende aan het einde van de negentiende

eeuw allereerst het bestrijden van de zeker in de steden nog steeds om zich heen grijpende cholera-epidemieën. Daarvoor moesten drinkwater en afvalwater gescheiden worden en de grachten vervangen door echte riolering. Van nietsdoen vreesde het bestuur tweërlei: besmetting van de gegoede burgerij door de ziekten onder het lagere volk, maar ook rebellie van gezonde maar bedreigde armen. ‘Opstand, straatrellen, misdaad en besmettelijke ziekte waren de vier ruiters van de stedelijke Apocalyps. En het antwoord van de stadsgemeenschap op al deze plagen was de roep om politie’ schreef De Swaan beeldend.³⁷ Gemeentepolitie alleen bleek echter niet afdoende. Er was nationale wetgeving nodig om het gemeentelijke initiatief krachtig te maken, zoals de Hinderwet (1875), de Drankwet (1881) en de Gezondheidswet (1901).³⁸ Zo zag de oorspronkelijke doctrine achter de Gemeentewet het misschien niet, noch de driekringenleer, maar het was wel de realiteit van – toen al – complementair bestuur.

De relatief late industrialisatie in Nederland begon na 1870 haar werk te doen: meer en meer werd geproduceerd in fabrieken en dat stimuleerde de aanleg van betere infrastructuur (tot in de twintigste eeuw eerder trein- en tramverbindingen dan verkeerswegen) en vergroting van mobiliteit. Door de daling van de voedselprijzen na 1850 groeide ook de welvaart van althans het deel van de bevolking dat min of meer vast werk had. Toch duurde het tot het einde van de eeuw voordat gemeentebesturen actief werden op het terrein van de volkshuisvesting en stedelijke ontwikkeling. Al bleef het probleem bestaan van de financiering, zowel voor de gemeenten als voor de toen opkomende woningbouwverenigingen.



DE ROMAN VAN OPPENHEIM

Jacques Oppenheim (1849-1924) was na Thorbecke de tweede grote man van het Gemeenterecht. Zijn *Nederlandsch gemeenterecht* was lang het standaardwerk, dat vanwege zijn bloemrijke stijl de bijnaam ‘de roman van Oppenheim’ verwierf. De Universiteit Groningen kent nog altijd een Oppenheim-leerstoel.

POLITISERING EN EERSTE RONDE WETHOUDERSSOCIALISME: 1895-1931

Vijftig jaar nadat de Staatscommissie-Thorbecke de Koning waarschuwde dat Zijne Majesteit geen idee had hoe afzijdig zijn onderdanen waren van de behartiging van hun plaatselijke belangen en hoe jammer dat was, verklaarde Oppenheim het Huis van Thorbecke definitief voor geopend. De opvolger van Buys als hoogleraar staatsrecht te Leiden verklaarde in de inleiding van zijn gezaghebbende *Het Nederlandsch Gemeenterecht* dat het recept van het communalisme had gewerkt:

Hier meer, daar minder, allerwege op ongekende schaal, is de gemeentelijke bemoeiing toegenomen. Ene veerkracht, die alle verwachting te boven gaat, is door de gemeenten ontvouwd. Alom heeft de onverschilligheid van voorheen plaats gemaakt voor intense belangstelling der gemeenten in het lief en leed van hunne gemeente, in wijze en gang van haar beheer.³⁹

Zoals gebruikelijk, krijgt de genialiteit van Thorbecke alle eer. Zoals evenzeer gebruikelijk in het gemeenterecht van destijds, domineert het juridisch perspectief. Daardoor blijft de praktijk onderbelicht. Veel van de gemeentelijke veerkracht die Oppenheim in 1902 bejubelt, was het resultaat van het soort complementaire samenwerking tussen Rijk, provincies en gemeenten waar zijn driekringenleer nog helemaal geen ruimte voor liet. Interessant is bijvoorbeeld dat bij het lager onderwijs, niet toevallig een dossier waarop de liberalen zelf nationaal heel actief waren, reeds de wet op het lager onderwijs uit 1857 gedetailleerd voorschreef wat de gemeenten allemaal op eigen kosten moesten regelen: salarissen, leerplannen, schoolgeld enzovoorts. In het sociale domein is evenmin in de praktijk ooit sprake geweest van een nulsomspel tussen rijk en gemeenten: het initiatief van het rijk en het eigen initiatief hebben elkaar vaak aangevuld in plaats van per definitie uitgesloten. Bovendien is Oppenheim niet heel expliciet over de toevoeging van één belangrijk ingrediënt aan het liberale recept uit 1848: het meebewegen van het lokale kiesrecht op de golven van de maatschappelijke emancipatie van arbeiders, katholieken en orthodox-protestanten. Vanzelf ging dat niet.

De Grondwet 1848 trok de vereisten voor het actief kiesrecht voor de gemeenteraad bijna helemaal gelijk met die voor de Tweede Kamer. Dat wil zeggen: een meerderjarigheid van toen 23 jaar en een volwaardig burgerschap zonder openbare dronkenschap of landloperij. Geheel in lijn met het motto van de Staatscommissie-Thorbecke dat staatsburgerschap begint bij werkzaam lokaal burgerschap, halveerde de Grondwet de census voor het gemeentelijk kiesrecht: tussen de 10 en 80 gulden. Het lokale kiesrecht werd van minder po-

litieke aard geacht. Oppenheim noemde het kiesrecht voor de gemeenteraden een ‘bestuurlijk kiesrecht’, tegenover het ‘politiek kiesrecht’ voor de Tweede Kamer en Provinciale Staten.⁴⁰ Onder de verschillende vereisten voor het passief kiesrecht lag dezelfde gedachte. Lid van een gemeenteraad mocht men al vanaf zijn 23e levensjaar worden, terwijl voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal dan nog zeven jaar gewacht moest worden. Oppenheim:

In de gemeenteraad kan blijken of men een voorbijgaande meteor voor zich heeft dan wel een, door toewijding aan het publiek belang en bekwaamheid zich onderscheidende, staatsburger voor wie het raadslidmaatschap de wegbereider wordt tot hoger ambt.⁴¹

Wat daar verder ook van zij, bij de eerste algemene verkiezingen voor de gemeenteraden in 1851 kwalificeerden in totaal 137.000 Nederlanders voor het lokale stemrecht (4,5% van de totale bevolking van iets meer dan drie miljoen zielen), terwijl slechts 81.000 van hen drie jaar eerder voor de Tweede Kamer hadden mogen stemmen.⁴² Na een redelijk succesvolle eerste keer daalde de opkomst bij verkiezingen over de hele linie gestaag. Het diepst zonken ook toen al de gemeentelijke cijfers. In Amsterdam bewoog het opkomstpercentage van 49% in 1851 naar een dieptepunt van 15% in 1863. Sommigen meenden dat de census, die voor Amsterdam redelijk hoog had gelegen, toch nog te veel ongeïnteresseerden tot kiezer had gepromoveerd. Anderen concludeerden dat de grondslag van de census niet deugde.⁴³ Ook werd wel getwijfeld aan de geschiktheid van de derde dinsdag in juli als de vaste datum voor de raadsverkiezingen.⁴⁴ Maar alles afschaffen en terugkeren naar de oude bedeling, was geen optie meer. De democratische geest was definitief uit de conservatieve fles. De druk op de uitbreiding van het actief kiesrecht bleef, en het ontluikende politieke verenigingsleven zette door. Primair nationaal gericht, maar lokaal georganiseerd.

In de grote strijd om het algemeen kiesrecht belandde de gemeenteraad van de voorhoede bij de Grondwet 1848 vijftig jaar later in de achterhoede. In de Grondwet 1887 werd de automatische halvering van de landelijke census losgelaten en vervangen door dezelfde rubberen tekst over de kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand waarmee burgers voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer kwalificeerden. Na lange twisten rekende de Kieswet 1896 onder die kentekenen de hoogte van de belastingaanslag, de stabiliteit van de woonplaats, de omvang van het kapitaal en de beschikking over diploma's. Om voor de gemeenteraad te mogen stemmen werd echter aanvullend vereist dat men ook bijdroeg aan de gemeentelijke kas. Daarmee overleefde het oude

censuskiesrecht feitelijk op gemeentelijk niveau. Wie bijvoorbeeld op grond van zijn academische promotie mocht stemmen voor de Tweede Kamer, kon bij de verkiezingen voor de gemeenteraad alsnog buiten de boot vallen wanneer de vruchten van zijn opleiding nog geen aanslag in de lokale heffingen hadden opgeleverd.⁴⁵ Een van de officiële argumenten daarvoor was een omdraaiing van het eerdere betoog over de gemeenten als democratische speeltuin. Niet langer moest het makkelijker zijn om voor de gemeenteraad te mogen stemmen omdat de raadsleden en hun achterban elkaar toch al zo vaak tegenkwamen, maar moest juist omdat ze zo dicht op elkaars lip zaten moest het lokale kiesrecht met extra voorzichtigheid worden toegekend.

De democratisering van de gemeenteraad is niet alleen het verhaal van de gestage uitbreiding van het actief kiesrecht en de toename van de taken van de lokale overheid. Ook de opvatting over de rol van verkiezingen veranderde. In 1848 waren verkiezingen primair bedoeld als selectie van bekwame volksvertegenwoordigers en nog niet echt als ‘instrument voor invloed van de burgerij op het bestuur der stad’. In de loop van de negentiende eeuw kregen ze die betekenis echter wel. Daardoor ontstond een nieuw probleem: hoe ervoor te zorgen dat in het gehanteerde districtenstelsel niet alleen de stem van de meerderheid wordt afgevaardigd, maar ook de stem van de minderheid doorklinkt? Om te beginnen werden tussen 1850 en 1896 de grote, meervoudige districten waarin veel stemmen van de minderheid verloren konden gaan, vervangen door kleinere enkelvoudige districten. Bij het verkleinen van de landelijke districten hield men de gemeenten wel telkens ‘heel’: districtsgrenzen liepen niet dwars door gemeenten. De gedachte bleef dat gemeenten als eenheid zouden optreden in de landelijke verkiezingen en niet verdeeld zouden raken over twee Kamerdistricten. In 1896 stuitte deze ontwikkeling op de grote steden waar nog meervoudige Kamerdistricten waren. Mochten er verschillende Kamerdistricten in één gemeente liggen? En moesten de districten voor de gemeenteraad niet zelf gesplitst worden om ook op lokaal niveau de geluiden van de minderheid beter te kunnen horen? Beide vragen werden bevestigend beantwoord. De Kieswet 1896 splitste de grote steden in enkelvoudige Kamerdistricten en de Gemeentewet deed dat een jaar later voor alle gemeenten met meer dan 15.000 inwoners. Dat was een belangrijke aderlating voor Thorbeckes ideaal van de wezenlijke vertegenwoordiging: de rationele behartiging van het algemeen belang. Zijn liberale opvolger in het gemeenterecht, de hier eerder aangehaalde Oppenheim, protesteerde dan ook hevig tegen de democratische nieuwlichterij. Met te kleine districten werd alsnog de gewraakte wijkvertegenwoordiging ingevoerd, meende Oppenheim. Dan zou het algemeen belang vroeg of laat geofferd worden aan ‘gevechten van buurtbelangen’.⁴⁶

Oppenheim voerde echter een verloren strijd. De toename van het aantal laag- of ongeletterde kiezers en de groei van het partijwezen zorgden ervoor dat de verkiezingen op een volstrekt andere leest werden geschoeid. Het volk vertegenwoordigen werd het naar verhouding afspiegelen van in de samenleving aanwezige ideologische opvattingen over dat algemeen belang. Dat werd de nieuwe norm in de Grondwet 1917. Overal moesten verkiezingen ‘op grondslag van evenredige vertegenwoordiging’ worden gehouden, zodat voortaan elk geluid ter grootte van de kiesdeler zou doorklinken in de vertegenwoordiging. Het passieve kiesrecht werd door de gelijktijdige invoering van een lijstenstelsel in de Kieswet in belangrijke mate overgelaten aan de politieke partijen. Het zijn de facto uiteindelijk hun kandidaatstellingscommissies die de namen voor het stembiljet selecteren. Het gevaar dat Oppenheim van het gemeentelijke districtenstelsel vreesde, was dus afgewend. Er kwam wel een nieuw gevaar voor terug. Nadat de partijdemocratie zich definitief in de beginselen van de parlementaire democratie had genesteld, werd het vrije inhoudelijke raadsdebat niet bedreigd door cliëntelistische wijkbaronnen maar door al te loyale partijsoldaten. Dat is althans wat Van Poelje, na Thorbecke, Oppenheim en Oud de vierde grote ster aan het firmament van het gemeenterecht, in de Amsterdamse raad observeerde. Niet met de Gemeentewet 1851 maar met de intocht van de liberaal Treub gevolgd door de sociaaldemocraten vanaf 1897, was het snel gedaan met de zakelijke vergadering van het oude notabelenbestuur. De Grondwet 1917 was daarvan voor de raad van Amsterdam de bezegeling. Aan de vooravond van de invoering van de evenredige vertegenwoordiging was de raad al niet meer de verzameling individuen die ieder naar beste weten het algemeen belang dienden, maar een verzameling van politieke groepen. Het houden van fractievergaderingen voorafgaand aan raadsvergaderingen was al normaal geworden. Elf van de zestien gemeentesecretarissen die in 1918 hadden gereageerd op een enquêteverzoek van Van Poelje, meenden toen al dat ‘het karakter van de beraadslaging in de raad in de regel niet was dat van gezamenlijk overleg om tot de beste regeling te komen, maar het afleggen van getuigenis nopens het standpunt van de groep waartoe men behoorde’. Kortom: ‘omstreeks 1918 hadden de raden van de grote en de middelgrote gemeenten het karakter aangenomen van een plaatselijk parlement.’⁴⁷

Niet alleen de gemeentepolitiek veranderde van apolitiek beheer van de eigen huishouding naar een politisering met ideologische opvattingen, ook de inhoud van het gemeentelijk beleid veranderde. Dat begon met de naasting van het openbaar vervoer (de tram) en van de elektriciteitsproductie. Treubs acti-

visme werd daarna door een hele generatie sociaaldemocratische bestuurders overgenomen. Zij hadden, zeker na de eerste raadsverkiezingen onder algemeen kiesrecht in 1919, de beschikking over een veel grotere achterban dan de ietwat elitaire radicalen. Het ‘gas- en lichtsocialisme’ werd soepel geïntegreerd in de marxistische leer en daarmee konden zij de stedelijke vraagstukken effectief te lijf met een vorm van ‘wethouderssocialisme’.⁴⁸ Wibaut betitelde dat in zijn memoires als ‘democratisch gemeentebestuur’.⁴⁹ Hij motiveerde dat door te stellen dat het socialisme niet in één gemeente te vestigen valt, maar dat goed stedelijk beleid een voorafschaduwning kan zijn van wat het socialisme zal brengen in de maatschappij als geheel. In de stedelijke politiek betekent dit dat aan alle bevolkingsgroepen recht dient te worden gedaan en niet aan de arbeidersklasse alleen. Meer welvarende groepen moeten aan de stad gebonden blijven zodat zij haar niet, zoals aan het einde van de negentiende eeuw, ontvluchten. Het heeft in Amsterdam, maar daar niet alleen, bijgedragen aan een brede woningbouwpolitiek maar ook aan een uitgesproken cultuurbeleid.

De opkomst van het gas- en lichtsocialisme werd overigens gehinderd door de zogeheten ministerialisme-doctrine van de SDAP, zoals geformuleerd op het congres van de Socialistische Internationale van 1904 in Amsterdam. Volgens deze doctrine mochten sociaaldemocratische partijen pas dan lokale of nationale bestuurders leveren indien zij tevens een meerderheid in de volksvertegenwoordiging hadden verworven. Internationaal gezien behoorde de SDAP daarbij tot de doctrinaire, Duitse soort. De Franse en Britse socialistische partijen dachten hier anders over. Ook Wibaut, die zeer tot ongenoegen van politiek leider Troelstra in 1914 alvast tot het Amsterdamse college was toegetreden. Later werd zijn voorbeeld gevolgd door Drees in Den Haag en Brautigam en De Zeeuw in Rotterdam. In 1917 telde de SDAP zeventien wethouders; twee jaar later ging het om 87 wethouders. Het aantal socialistische raadsleden steeg in dezelfde periode van 417 naar 1155. Dat had meer wethouders kunnen opleveren, als de kandidaten niet Troelstra maar Wibaut hadden gevolgd. Leiden, bijvoorbeeld, had een sterke raadsfractie maar tot 1935 geen wethouders van de SDAP.⁵⁰

Ontleent Wibaut zijn grote naam vooral aan zijn woningbouwprojecten en de stedenbouwkundige plannen die nog immer doorwerken, Drees was vooral de wethouder van de publieke voorzieningen, zoals bejaardenhuisvesting waarin man en vrouw niet langer van elkaar werden gescheiden. Interessant aan Drees’ optreden als wethouder in Den Haag is dat hij meer dan eens minderheidsvoorstellen aan de raad deed, als zijn collega’s in B&W hem steun weigerden. Daarbij slaagde hij er geregeld in de meerderheid die hem in B&W had ontbroken in de raad alsnog binnen te halen, vooral dankzij de katholieke

raadsleden.⁵¹ Als premier zou Drees sterk hechten aan het homogeniteitsver-eiste dat de ministerraad met één mond spreekt, maar even gehecht was hij aan het ontbreken daarvan voor het college van B&W.

Sociaaldemocratische wethouders leken gemiddeld genomen minder bang dan hun collegae om aan de raad lastenverhogingen voor te stellen. Hun eerste vraag was, volgens Wibaut, niet: wat kan ik van burgers vragen maar: wat heb ik nodig om kwaliteit te leveren?⁵² Al gingen de debatten daarover niet zonder slag of stoot. Toch werd het aldus mogelijk betere werkloosheidsregelingen tot stand te brengen, hoewel tijdens de Eerste Wereldoorlog wel een ‘werkloosheidsbesluit’ van (intussen) minister Treub nodig was om er echt enig niveau in aan te brengen. Gemeenteamttenaren kregen recht op behoorlijke salarissen en arbeidsverhoudingen alsmede een ambtelijk pensioen. Actief interveniërend beleid bleef zo geen zaak van sociaaldemocraten alleen. Andere partijen in en buiten Amsterdam zagen er de kwaliteit van en namen veel over. En ook zonder SDAP was de antirevolutionaire burgemeester De Vlucht geneigd vaart te zetten achter het bestuur.⁵³ Raadsleden als Romme, de latere katholieke leidsman in de Tweede Kamer, kon zijn rode vrienden (toen al) jennen maar hij deelde ook hun gedrevenheid in het lokale bestuur.⁵⁴

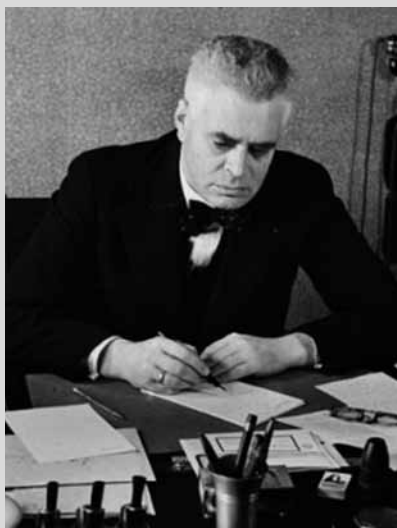
Het ontstaan van de welvaartsgemeente als de vooroorlogse voorloper van de verzorgingsstaat, stelde nieuwe eisen aan het Huis van Thorbecke. Ondanks de bereidheid van de socialisten om belastingverhoging voor te stellen, gingen de lokale financiën op den duur toch knellen. Bovendien werd de vraag naar de verdeling van de lasten steeds pregnanter. Dat leidde tot allerlei Haags beraad en een Staatscommissie over de financiële verhoudingen in de eenheidsstaat. Uiteindelijk negeerde de christelijk-historische minister De Geer, financieel specialist en einzelgänger, alle adviezen en stelde een Gemeentefonds voor: een constructie waarbij de al bestaande algemene Rijksuitkering niet langer als bescheiden buffer zou dienen maar de hoofduitkering zou worden, op basis van de kosten van openbare orde, armenzorg en onderwijs. Naar rato van het aantal inwoners zou dan een algemene subsidie aan gemeenten worden uitgekeerd, die moest voorzien in de belangrijkste kosten van het gemeentebestuur.⁵⁵ Zo zou iedere gemeente ongeveer een gelijk niveau aan dienstverlening waarborgen en zou niet de ongelijkheid van inkomsten en uitgaven voortduren die de gemeentelijke financiën teisterden. Het model was te vergelijken met de bekostiging van bijzonder onderwijs: nationale middelen zonder zeggenschap van het Rijk. Financiering van het Gemeentefonds zou plaatsvinden met behulp van een aparte gemeentefondsbelasting die als doelheffing aan alle burgers zou worden opgelegd. Die doelbelasting is nooit echt doorgezet. Het in 1929 inge-

stelde Gemeentefonds werd op den duur uit de algemene middelen bekostigd. Het Gemeentefonds kreeg brede parlementaire steun, maar in de Eerste Kamer wond de (intussen) voormalige wethouder Wibaut zich overmatig op over de radicale centralisatie, aantasting van gemeentelijke autonomie en nog zo wat. Veel, waaronder de toonhoogte van de kritiek, was vergelijkbaar met de retoriek waarmee Oppenheim tekeer was gegaan tegen medebewindswetten als de Woningwet. Maar ook dit keer was het een achterhoedegevecht. Nadat het Gemeentefonds in de jaren dertig van de twintigste eeuw eerst was gebruikt als bezuinigingspost, is het na de oorlog gaan werken zoals De Geer het bedoeld had. Tot tevredenheid van velen bovendien vanwege de rechtvaardigheid en de stabiliteit. Net als Oppenheim destijds, had ook Wibaut zich blind gestaard op de oude vormen en gedachten. Natuurlijk is het Gemeentefonds een sterk staaltje van centralisatie, maar hoe paradoxaal ook, het is evenzeer een sterk staaltje van vrijmaking van gemeentebesturen. Naar het woord van Richard Tawney bleek ook hier ‘the law the mother of freedom’.

Wat het politiseren van de lokale democratie betreft, bleek het bezit der zaak deels het einde van het vermaak. Net als na de grote overwinning van het rechtstreeks kiesrecht in 1848, zakte na het succes van het algemeen kiesrecht in 1917 het lokale politieke verenigingsleven grotendeels in.⁵⁶ De actieve plaatselijke kiesverenigingen liepen leeg naar landelijk georganiseerde partijen, die binnen het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging grote schaalvoorwaarden konden boeken. Oorspronkelijk was voor de grote steden nog voorzien in verschillende kieskringen om binnengemeentelijke kandidaatstelling te bevorderen, maar veel gebruik is daarvan niet gemaakt. De politieke partijen centraliseerden en professionaliseerden het politieke leven in rap tempo. Wie daarin niet mee wilde gaan, stak zijn tijd in maatschappelijk verenigingsleven. Terwijl de zangkoren en de postduivenverenigingen bloeiden, viel de lokale politiek na 1919 in het spoor van de verzuiling terug in plaatselijke afdelingen van nationale ideologieën. Wellicht met uitzondering van het homogeen katholieke zuiden, waar wel lokale lijsten tot bloei kwamen. In de grote steden ontstonden grote stabiele fracties van de SDAP, die door de rooms-katholieken dikwijls aan een raadsmeerderheid werden geholpen. Tot een terugval in de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen leidde deze voorspelbaarheid, anders dan na 1848, echter niet. Ongetwijfeld had dat te maken met de opkomstplicht die tussen 1917 en 1922 in de Grondwet stond en daarna tot 1970 in de Kieswet.

Al met al nam de politiek-ideologische strijd in de gemeenteraad geleidelijk af en keerde in de raad langzaam maar zeker de oude, gedepolitiseerde en tegelijk technocratische consensus weer terug. Niettemin werd tussen 1895 en

1940 de basis gelegd voor de verzorgingsstaat die na de oorlog naar gemeentelijk model zou worden opgetuigd. Drees werd niet zonder reden ‘wethouder van Nederland’ genoemd en Romme met reden het ‘nationale raadslid’.



KENNER VAN DE GEMEENTE IN THEORIE EN PRAKTIJK

Pieter Jacobus Oud (1886-1986) was niet alleen een groot parlementariër. Met zijn *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht* is hij ook de derde van de Grote Drie van het Gemeenterecht. Tussen 1945 en 1952 was hij burgemeester van Rotterdam.

PROFESSIONALISERING EN TECHNOCRATISERING: 1931-1971

De financiering van de welvaartsgemeente was niet het enige punt waarop het Huis van Thorbecke in het interbellum begon te knellen. Meer in het algemeen hadden de democratisering en de nieuwe opvattingen over de taak van de gemeente de interne bestuurlijke verhoudingen op de onderste verdieping behoorlijk onder druk gezet. De raad dreigde onder zijn eigen oppermacht te bezwijken en werd niet langer door de burgemeester maar door het college van burgemeester en wethouders overvleugeld. Dat college was van 's raads eerste commissie, door de Gemeentewet 1851 hoofdzakelijk belast met het openen van de post en het toezicht houden op de aanwezige blusmiddelen, geprofessionaliseerd tot een volwassen bestuursorgaan. Het telde steeds meer bezoldigde en fulltimewethouders, ondersteund door een uitdijend ambtenarenapparaat. Dat leverde nieuwe spanning op tussen de klassieke theorie over de raad als het hoofd van de gemeente en de feitelijke gang van zaken in het gemeentehuis. Uit deze spanning van de sociaaldemocratische welvaartsgemeente in het op de liberale nachtwakersstaat toegesneden Huis van Thorbecke stammen twee standpunten die lang het debat over de Gemeentewet hebben gestructureerd.

In het ene standpunt blijft de oorspronkelijke norm gehandhaafd en is de praktijk het probleem. Dat zijn de mensen die de positie van de raad willen versterken. In het andere standpunt is de praktijk het uitgangspunt en vormt de norm het probleem. Dat zijn de mensen die willen dualiseren.

Bij die laatste groep sloten zich de hoge ambtenaren en directeurs van gemeentelijke diensten aan voor wie de kwaliteit van de geleverde diensten vooropstond. Zij koesterden uit de aard van hun professie een zekere argwaan tegen een politiek gezelschap als de gemeenteraad dat zich, in de woorden van de directeur van de Amsterdamse woningdienst Keppler, alleen maar bezighield met ‘politiek gedobbel’ en verder nergens echt verstand van had. Ze keken verlekkerd naar de Amerikaanse steden waarin *councils* veel minder in de bestuurlijke melk te brokkelen hadden en vroegen zich hardop af of niet ook in Nederland de ‘totaal verouderde Gemeentewet’ dit voorbeeld moest volgen. Van deze groep werd Van Poelje het boegbeeld, toen deze jurist niet de norm van de Gemeentewet maar de feiten van het gemeentelijk beleid centraal zette en zo de vader van de bestuurskunde werd. Hij concludeerde in zijn proefschrift *Heden-daagsch Gemeenterecht* dat Thorbeckes idee over de raad als het hoofd van de gemeente moest wijken voor de professionaliteit van het bestuur. Het voorstel om wethouders van buiten de raad te benoemen, werd door hem al in 1914 gedaan.⁵⁷ Weerstand tegen dit soort modernisering kwam uitgerekend van de grote linkse partij in en buiten Amsterdam, de SDAP. Wethouders van buiten de raad werden door het Kamerlid Schaper als gevaarlijke onzin afgedaan. Wibaut sprak zelfs van ‘verminking van democratisch besturen, de verschrompeling van bestuursorganen’. Want uiteindelijk achtten de tegenstanders – niet ten onrechte – dat door alle bestuurskundige vernieuwingsdrift twee kernwaarden van de lokale democratie in het gedrang kwamen: de noodzaak tot publieke verantwoording van publiek handelen en het principe dat in een democratie de beslissingsmacht is voorbehouden aan politieke organen.

Een voorbeeld van een voorstel gericht op het herstel van de raad als hoofd van de gemeente kwam uit de koker van de Staatscommissie-Oppenheim. Deze commissie was na de Grondwet 1917 belast met de voorbereiding van een integrale herziening van de Gemeentewet 1851. De Staatscommissie adviseerde onder andere de invoering van bestuurscommissies, waaraan de raad – ook tegen de zin van het college van B&W – bestuurstaken kon uitbesteden.⁵⁸ Dusdoende zou de raad niet meer hoeven opboksen tegen één machtig college, maar zou hij heersen over een ring van kleine ‘college-tjes’ waarover de bestuurstaken zouden zijn verdeeld.⁵⁹ De noodzaak voor dualisering was daarmee weggenomen; de raad zou in zijn terechte opperheerschappij worden hersteld.

Uiteindelijk stelde de regering voor om in de Grondwet in ieder geval te schrappen dat aan de raad de regeling én het bestuur van de eigen huishouding moest worden overgelaten. Zou de Grondwet ophouden ‘de macht van het bestuur in hare volheid onder alle omstandigheden en in elke gemeente zonder onderscheid’ aan de raad te laten, dan zouden een hoop problemen opgelost kunnen worden met het toekennen van meer bestuursbevoegdheden aan het college. Maar deels omdat tegen het grondwettelijk verlies van de bestuursbevoegdheden ‘de eisen van werkelijke democratie’ werden aangevoerd, kwam van het voorstel van de regering uiteindelijk een omslachtige compromistekst in de Grondwet 1922 terecht.⁶⁰ Op aangeven van het Kamerlid Visser van Yzendoorn was in de Grondwet het verschuiven van bestuursbevoegdheden naar het College weliswaar mogelijk gemaakt, maar tegelijkertijd was de ruimte daarvoor zo zuinig mogelijk geformuleerd. De tekst van de Grondwet 1922 bepaalde uiteindelijk dat de raad zelf ‘in te bepalen gevallen, met inachtneming van te stellen regels, onder zijn toezicht, het bestuur van te bepalen takken van de huishouding der gemeente geheel of ten dele aan andere organen [kan] opdragen.’ Zo onduidelijk als de precieze betekenis van deze formule was, zo evident bleek er de ontmoediging van elke vorm van serieuze dualisering uit. Het idee van Van Poelje om wethouders van buiten de raad te benoemen haalde het ook niet. De Kamer volgde op dit punt niet het voorstel van de regering maar het kritische lid en oud-gemeenteraadslid Schaper.

Versterken van de raad langs de lijnen die de Staatscommissie-Oppenheim had bedacht, gebeurde overigens ook niet. Het idee om de oppermacht van het college te versnipperen over een veelheid van bestuurscommissies werd afgevoerd. Dat kwam ook omdat de ambitie om de Gemeentewet 1851 integraal te herzien bijna volledig verdampte. De voormalig ambtenaar en liberale minister Kan had het oorspronkelijke voornemen uitgedoed tot een hoofdzakelijk technische operatie waarin geen ruimte meer was voor de wilde plannen van Oppenheim. Uiteindelijk kwam onder het regime van minister Ruijs de Beerenbrouck maar waarschijnlijk nog steeds geleid door de weer naar de ambtelijke rangen teruggekeerde Kan, de integrale herziening als de Gemeentewet 1931 in het *Staatsblad*. Het college kreeg daarin een volwaardige plaats en de tekst sprak niet meer over wethouders die ‘hun burgemeester bijstaan.’ Daarnaast werd het burgemeesterschap opengesteld voor vrouwen en werden de mogelijkheden voor de raad om bevoegdheden te delegeren aan het college verruimd. Dat betrof niet alleen de algemene bestuursbevoegdheden die samenhangen met het uitvoeren van verordeningen, maar ook de privaatrechtelijke bevoegdheden en zelfs de wetgevende bevoegdheid om nadere regels te stellen. Daarmee kon de

praktijk weer een tijdje vooruit, zonder dat de wet van 1931 de grondslagen van 1851 had aangetast.⁶¹ De Gemeentewet was ook niet zo ‘totaal verouderd’ als de bestuurskundige vernieuwers hem afschilderden. Zij zagen een koepel van staal en beton. De vraag is of dat zo was. De reële ontwikkeling van zelfs het meest geavanceerde stadsbestuur had laten zien dat de Gemeentewet zijn gebreken had – zoals wij zo dadelijk zullen zien – maar dat zij over het geheel genomen geen stalen koepel was. Eerder was het een redelijk stevig maar toch ook meebevegend tentzeil. Zoals Couperus ietwat beteuterd opmerkt over deze discussie: ‘(D)e gemeenteraad bepaalde uiteindelijk welke bestuurlijke constellaties het meest geschikt waren om een maatschappelijk probleem op te lossen.’⁶² Het blijft evenwel ironisch dat de jonge sociaaldemocratische beweging de meest geharnaste verdediger bleek van de oude liberale wet van Thorbecke.

Hoewel de Gemeentewet 1931 grotendeels de reeds aanvaarde praktijk, met name in het stedelijk bestuur, bevestigde, was de nieuwe wet niet zonder betekenis. Misschien wel de belangrijkste verandering is de erkenning van de moderne gemeente, met haar al dan niet in medebewind gevorderde takenpakket, als de nieuwe standaard in gemeenteland. Wat tot dan toe vooral het werk was geweest van grote steden, kon nu worden opgevat als de taak van de gemeente als zodanig, ook al zouden kleine gemeenten nog langdurig hun beperkte reikwijdte houden en waarschijnlijk ook koesteren. In grote gemeenten was de bestuursmacht in hoge mate overgegaan van burgemeester op wethouder, in kleinere stedelijke gemeenten moest de nieuwe executieve ‘motor’ nog worden aangebracht dan wel versterkt. Vanaf de jaren dertig werd het vast beleid, begonnen onder minister Ruijs de Beerenbrouck, om niet langer alleen brave regenten tot burgemeester te benoemen maar ook energieke jonge bestuurders, die hun gemeenten actief en ondernemend moesten ‘aanpakken.’⁶³ Deze professionalisering maakte het nodig, zoals in 1931 eveneens in de wet werd geregeld, burgemeesters van buiten de eigen woongemeente te halen. Vervolgens konden zij als burgemeester ook carrière maken van klein naar groot. Zo kregen provinciesteden als Maastricht en Heerlen jonge getalenteerde mannen als Michiels van Kessenich en Van Grunsven, die daar de kussens flink kwamen opschudden. Wie in de grote stad wilde eindigen, deed er overigens wel goed aan om niet te klein te beginnen. Later is becijferd dat rond de 20.000 inwoners een glazen plafond gold. Burgemeesters die in kleinere gemeenten benoemd werden, kwamen daar zelden of nooit bovenuit.⁶⁴

De Duitse bezetter die in mei 1940 binnenviel, trof een tamelijk onvoorbereid gemeentelijk bestuur aan. Er waren in 1937 wel aanwijzingen opgesteld voor het geval van een militaire bezetting, maar die waren om de ‘bevriende nabuurstaat’

niet voor het hoofd te stoten niet al te veel verbreid. Veel bestuurders wisten dus van niets. Bovendien gingen de aanwijzingen uit van een (tijdelijk) militair bewind, en niet van het autoritaire burgerregime zoals de nazi's dat in Nederland vestigden.⁶⁵ Van gemeenteraden en van Provinciale Staten verwachtten de bezetters weinig goeds. Per 1 september 1940 gold in het lokale bestuur het fascistische 'leidersbeginsel' op grond waarvan alle volksvertegenwoordiging werd opgeheven. Voor veel burgemeesters en wethouders was dat reden het ambt neer te leggen. Andere burgemeesters probeerden, meestal in nauw overleg met de raad of zijn fractieleiders, het ambt zo goed en zo kwaad als dat ging voort te zetten. Veel van deze burgemeesters moesten in 1944 alsnog ontslag nemen en onderduiken.⁶⁶ De meesten van hen konden op de dag van de bevrijding – in het zuiden vanaf september 1944 – weer terugkeren naar hun gemeentehuis. NSB-burgemeesters werden uiteraard uit het ambt gezet, als zij al niet zelf ontslag namen en probeerden aan arrestatie te ontkomen. De Monchy en Oud konden weer terugkeren naar hun stadhuizen in Den Haag en Rotterdam, maar Voute (NSB) werd in Amsterdam tijdelijk vervangen door burgemeester De Boer.

Tot de raadsverkiezingen van 1946 functioneerden een soort noodraden, bestaande uit de in 1938 gekozen leden minus collaborateurs en aangevuld met mensen uit het voormalig verzet. Tussen de zuiveringsinstanties, provinciaal en nationaal, en de diverse gemeenteraden kwam het nogal eens tot conflicten over de handhaving van een teruggekeerde burgemeester.⁶⁷ In het Overijsselse Goor bijvoorbeeld wilde de raad zijn SDAP-burgemeester Van der Sluis graag weer terug,⁶⁸ omdat hij zijn bevolking zo bekwaam door de bezettingstijd had heen geholpen. Daar dacht de Overijsselse zuiveringscommissie anders over en ook de Eerraad van de SDAP, die sowieso erg rigoureuus te werk ging, zag voor Van der Sluis geen toekomst meer in het openbaar bestuur. Voor de Goorse burgemeester zat er weinig anders op dan in 1946 met pensioen te gaan. Iets dergelijks gebeurde ook met de Rotterdamse wethouder De Zeeuw die door de Eerraad van de SDAP niet recht van rug genoeg was beoordeeld, ook in zijn geval ten onrechte.⁶⁹ In Opsterland gebeurde echter het tegendeel. Daar wilde de raad zijn burgemeester niet meer terugzien, deels ook omdat hij bij zijn personeel slecht lag. De burgemeester was de zuivering echter ongeschonden doorgekomen. Toen de commissie voor de geloofsbrieven vervolgens weigerde de nieuw verkozen raadsleden tot de beëdiging toe te laten, greep minister Beel in en benoemde een regeringscommissaris.⁷⁰ Die heeft minder dan een halfjaar hoeven functioneren, want toen was de gewraakte burgemeester ergens anders 'opgeborgen' en had het probleem opgehouden te bestaan. De raad kon in mei 1947 aan het werk.

Eén ding was tijdens de oorlogsjaren onverminderd doorgegaan: herindelingen. De Duitse bezetting had Frederiks, de technocratische secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, de prachtige gelegenheid geboden om 43 gemeentelijke herindelingsoperaties plus een aantal beperkte grenswijzigingen door te voeren zonder raadpleging van enige gemeenteraad. Daaronder valt de robuuste annexatie van gemeenten rond Rotterdam en een iets minder robuuste rond Breda. Minister Beel besloot die na de oorlog maar te laten voor wat zij waren. Heimelijk had hij misschien nog wel wat meer herindelingen prettig gevonden.⁷¹ Dat de gemeente Den Haag in de oorlogsjaren geen buurgemeenten annexeerde, komt, naar boze tongen beweren, omdat Frederiks zelf in Voorburg woonde en weinig zag in een ansluss van de eigen achtertuin.

Belangrijker dan de zonder gemeenteraden doorgevoerde herindelingen, vond de regering de dreiging van het communisme. Communistische volksvertegenwoordigers waren daarbij nog tot daaraan toe, communisten met bestuursverantwoordelijkheid ronduit verdacht. Dat gold ook lokaal. In 1948, na de communistische staatsgreep in Praag en de blokkade van Berlijn, wilde de Amsterdamse raad zijn twee wethouders van de CPN dan ook ontslaan maar de monistische Gemeentewet voorzag niet in die mogelijkheid. Met behulp van een staaltje spoedwetgeving kon de raad voortaan wethouders ook naar welgevallen ontslaan, 'indien deze heeft opgehouden het vertrouwen van de raad te bezitten', aldus het nieuwe artikel in de Gemeentewet 1931. Het gevaar was daarmee echter niet geweken, zeker niet toen de communisten in Oost-Groningen uitzicht kregen op raadsmeerderheden. De regering bleek echter bereid ook naar het uiterste redmiddel te grijpen. In 1950 schorste de regering de bevoegdheden van de raad van Finsterwolde, omdat de aldaar heersende communistische opvattingen in de ogen van de regering een vorm van taakverwaarlozing waren geworden.⁷²

Hoewel het product van gelegenhedswetgeving, was de introductie van de mogelijkheid tot politiek ontslag van wethouders een belangrijke bevestiging van de nieuwe politieke verhoudingen in het lokale gemeentebestuur. Dat geldt ook voor de Amsterdamse rellen tijdens de zomer van 1966 en het daaropvolgende ontslag van burgemeester Van Hall buiten de raad om.⁷³ Voor het openbare-ordebeleid was een burgemeester als rijksorgaan naar de klassieke theorie geen verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Zoiets was echter volstrekt onhoudbaar geworden. In 1969 voltooide de Gemeentewet de lokale politieke verantwoordelijkheid door vast te leggen dat politieke verantwoordelijkheid jegens de raad óók ging bestaan voor de burgemeester en óók voor het medebewind van het College van B&W.

Bestrijding van het communisme was een van de weinige onderwerpen waarover in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog nog ideologische discussie werd gevoerd. Belangrijker waren de behoefte aan herstel van oorlogsschade en de wederopbouw. Veel economisch plan-denken op nationaal niveau mislukte geheel of ten dele. Maar juist gemeentebesturen gingen bij de ontwikkeling van stad en dorp uitermate planmatig te werk.⁷⁴ Dat moest ook, gegeven het enorme woningtekort dat was ontstaan door stagnatie in de jaren dertig en verwoestingen gedurende de oorlogsjaren. ‘Woningnood’ werd het grootste naoorlogse probleem in het bewustzijn van de Nederlandse burger. Over de vormgeving van de te herstellen of uit te breiden bebouwing bestonden geprononceerde gedachten. ‘De Grote Inzet’, het eerste naoorlogse programma van de nieuwe Partij van de Arbeid (fusie van sociaaldemocraten, links-liberalen en radicale christenen) zei het zo: ‘Niemand denkt er aan onze verwoeste steden in haar oude gedaante weer te gaan opbouwen. Ruim en fris, gezond en schoon, willen wij haar zien herrijzen; de oude sloppen en stegen wenst niemand terug’. Men ziet de woongebouwen van Le Corbusier al voor zich, of ook de (latere) flatgebouwen van Bijlmermeer of op zo veel andere plaatsen in Nederland. Al spoedig bleek dat verlangen niet alleen te leven bij de PvdA, maar ook bij andere bestuurders en, om economische redenen, woningcorporaties en projectontwikkelaars. Steden maakten een enorme expansie door, kleinere dorpsgemeenten raakten in deze jaren verstedelijkt in hun ambitie de enorme woningbehoefte mee op te vangen. De vraag naar kwaliteit raakte daardoor op de achtergrond tot in de jaren zeventig toe, toen de ergste tekorten waren weggewerkt.

Hoewel de centrale overheid zich sterker met de ruimtelijke ordening van het land ging bezighouden, bleek haar planning meer dan eens voorbij te worden gelopen door ambitieuze burgemeesters en wethouders, zoals bijvoorbeeld in Zoetermeer, dat geheel tegen de bedoelingen van het rijk in zijn eigen transformatie van dorp tot grote stad voltrok.⁷⁵ Ook overigens, zo laat het onderzoek van Willemse zien, bleek de eigen veerkracht van de gemeenten nog springlevend. Verschillende gemeenten namen het heft in eigen handen en trokken – soms zelfs provinciale streekplannen of rijksnota’s negerend – het initiatief naar zich toe, maakten hun uitbreidingsplannen en voerden ze vervolgens uit.⁷⁶ Natuurlijk was er allerlei overleg nodig met bestuurlijke en maatschappelijke partijen en moest er rekening worden gehouden met allerlei regels en maatstaven, maar het initiatief was en bleef bij het gemeentebestuur. Zoals Willemse ook laat zien, waren het die initiatieven die door de raad intensief werden gevolgd en begeleid; het meer routineuze medebewind werd graag aan het college en de ambtenaren overgelaten. Het was woekeren met de middelen en vooral van ambtenaren en bestuurders werd veel inventiviteit

gevraagd als het ging om de aanwending van de in tal en last groeiende specifieke uitkeringen die de inkomsten uit het Gemeentefonds gingen overheersen. Daar stond de ombouw tegenover van de eigen oude grond- en personele belasting in de nieuwe, aanvankelijk ook veel eenvoudiger ‘onroerendgoedbelasting’ van 1973.

De sociale taken van de gemeente werden na 1945 systematisch door de rijksoverheid in socialezekerheidswetgeving overgenomen. Praktisch alleen de oude Armenwet bleef over, die bij toenemende onkerkelijkheid zijn onbruikbaarheid meer en meer demonstreerde. Totdat minister Klompé in 1965 de Algemene Bijstandswet tot stand bracht, die de gemeente bestemde als de plek waar uitkeringen moesten worden toegekend, met een zekere beleidsvrijheid voor de gemeentelijke sociale dienst. Dat de ABW zich zou ontwikkelen tot een spel van kat en muis tussen een zuinige rijksoverheid en een meer genereuze gemeentelijke aanpak, was toen nog niet te voorzien.⁷⁷

Gemeenteraden zouden er voorshands weinig gezag aan ontlenen, gelet op de ontbrekende verantwoordingsplicht van de burgemeester, maar vanaf 1947 (formeel wettelijk vanaf 1957) kregen gemeenten van meer dan 25.000 inwoners hun eigen gemeentelijke politie; de kleintjes werden bedeed met posten van de Rijkspolitie. Het systeem zou een halve eeuw standhouden, tot de regionalisering ervan in de jaren negentig en de komst van de Nationale Politie in 2012, een overhaast doorgezette centralisatie waaronder gemeentebesturen en politie zelf nog steeds zuchten.



GEMEENTEKUNDE MEER DAN RECHT ALLEEN

Gerrit Abraham van Poelje (1884-1976) was een productieve ambtenaar die met zijn publicaties de gemeentekunde bevrijdde uit de juridische slavernij. Als ‘vader van de bestuurskunde’ reikt de Vereniging voor Bestuurskunde nog jaarlijks een naar Van Poelje genoemde prijs uit.

POLITISERING EN 'WETHOUDERSSOCIALISME', TWEDE RONDE: 1970-2000

De voltooiing van de partijdemocratie op gemeentelijk niveau in 1917 had aldaar geen felle politieke strijd opgeleverd. Ideologische conflicten leidden meer tot landelijke tegenstellingen dan dat zij brandstof voor een lokale campagne opleverden. Evenmin had de invoering van de vertrouwensregel in de Gemeentewet in 1948 of het compleet worden van de politieke verantwoordelijkheid in 1969 onmiddellijk dat effect. In het verzuilde politieke landschap boven de rivieren functioneerden in het interbellum en na de Tweede Wereldoorlog bestuurlijke elites die in brede afspiegelingscolleges zonder voorafgaand coalitieakkoord prima konden samenwerken. De grootste raadsfracties leverden op basis van evenredigheid de wethouders, precies zoals de raadscommissies volgens de Gemeentewet naar evenredigheid van fractiesterkte moeten worden samengesteld. Afspiegelingscolleges waren ook meer dan een politieke praktijk. De positie van de raad als hoofd van de gemeente had ondertussen alle stormen overleefd en stond nog altijd in de Grondwet. Daarin las men ook de norm dat de raad zo veel mogelijk als geheel aan het hoofd van de gemeente moest staan. Onverenigbaar daarmee zou het zijn als een raadsmeerderheid een akkoord zou sluiten om een raadsminoriteit de toegang tot de macht te ontzeggen om onderling de wethoudersposten te verdelen. Met brede afspiegelingscolleges meende men de lokale democratie te dienen en bij de 'bedoeling van de Gemeentewet en de Grondwet aan te sluiten'.⁷⁸

Een tweede golf van politisering en wethouderssocialisme zocht met deze situatie te breken. In de culturele revoluties van de jaren zestig van de vorige eeuw begonnen de ideologische zuilen af te brokkelen en verloren ze hun structurerende werking voor het lokale politieke leven. De bestuurlijke elites die zo succesvol over de grenzen van de zuilen heen hadden weten samen te werken, kregen steeds minder gezag. Daardoor kwamen ook de conventies van de coalitievorming op de helling te staan. Meezeilend op die wind installeerde de gemeenteraad van Groningen in 1972 het eerste linkse programcollege op basis van een smalle raadsmeerderheid, die onder leiding van PvdA'ers Wallage en Van den Berg autoverkeer uit de binnenstad wilde gaan weren. Ter gelegenheid van de raadsverkiezingen in 1974 en 1978 volgden dergelijke colleges op meerdere plaatsen en niet alleen van progressief-linkse signatuur. Succesvol in Groningen, Leiden, Deventer, Rotterdam en, na vertraging, in Amsterdam en Den Haag. Op nationaal niveau protesteerde minister Wiegel (BZK) tegen dergelijke smalle programcolleges waaraan grote fracties geen wethouder meer leverden, maar hij greep niet in. In 1978 liet hij in een brief aan het Amsterdam-

se gemeentebestuur zijn onverholen afkeuring over de collegevorming blijken, maar ook toen droeg hij de besluitvorming niet voor vernietiging voor. Rotterdam liet hij in datzelfde jaar eveneens met leesbare tegenzin met rust, nadat de lokale CDA-fractie de minister een brief had gestuurd om te klagen dat zij ‘tegen de geest van de Grondwet in’ en ‘met schending van de ongeschreven regels die het in Nederland geldende staatskundige bestel bepalen’ door een PvdA-meerderheid buiten het college was gelaten. Ook zonder dat hij werkelijk tot actie was overgegaan moest Wiegel zich al over dergelijke standpunten verantwoorden in de Tweede Kamer tegenover Van Thijn en andere plijtbbezorgers van deze politisering.

Inhoudelijk had deze hernieuwde politisering wel een reden. In diverse steden waren actiegroepen ontstaan die zich grote zorgen maakten over ‘cityvorming’: de verdrijving van binnenstadsbewoners uit de centra om er bedrijven en kantoren te huisvesten. Hier en daar ging dat voorts gepaard met fysieke doorbraken die het autoverkeer moesten vergemakkelijken. Oudere woonwijken aan de rand van de binnensteden dreigden te worden gesloopt om ze te vervangen door woonwijken van het soort dat buiten de binnensteden al bekend was en dat inderdaad ‘ruim en fris, gezond en schoon’ was, maar toch vaak ongezellig en weinig gemeenschap bevorderend. Die actie werd vooral door de Partij van de Arbeid overgenomen, vaak tegen de eigen traditionele elite van de partij in.⁷⁹ Frisse jonge wethouders zorgden voor een nieuwe ronde wethouderssocialisme in dezelfde toonsoort als in de dagen van Treub en Wibaut. Zij wilden inhoudelijk aan de slag en meenden dat daar geconcentreerde meerderheidsvorming in de raad voor nodig was, wilde hun nieuwe aanpak ook succes hebben en niet totaal verzanden in moerassige compromisvorming. De oude ministerialismekwestie scheen soms zelfs weer even op te spelen.

De nadruk in Groningen lag aanvankelijk vooral op het behoud van een bewoonbare binnenstad en dus de verwijdering van de auto uit het centrum. Berucht werd het verkeerscirculatieplan, dat later zou worden gezien als het begin van een nieuw tijdperk in het bestaan van de stadscentra. Het bezorgde wethouder Van den Berg de bijnaam ‘Ayatolla van Groningen’, omdat hij niet te beroerd was om ook partijgenoten op de kast te jagen, niet het minst toen hij in 1979 het Groningse succes dacht voort te zetten als partijvoorzitter. In Amersfoort wist wethouder Asselbergs het besluit te forceren dat voortaan in de binnenstad alleen gebouwd mocht worden langs de rooilijnen die in 1815 waren vastgelegd. Daar waar gaten waren ontstaan, moesten die eerst worden gedicht. Weliswaar geen ‘sloppen en stegen’ maar toch iets anders dan ‘De Grote Inzet’ had bedoeld in 1946. In andere steden werden wijken in en rond de

binnenstad ofwel helemaal opgeknapt of van passende nieuwbouw ‘in dichte pakking’ voorzien, zoals in Zwolle, Deventer, Leiden, Maastricht en vrij snel ook in Rotterdam.⁸⁰

De middelgrote steden waren de eerste stadsvernieuwers en profiteerden daardoor van de nieuw bedachte stadsvernieuwingsgelden die door staatssecretaris Schaefer ter beschikking waren gesteld. In een latere fase kwam het tot regeling in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing van 1985. Wetgeving was niet Schaefer's sterkste kant; zijn opvolger Beelaerts van Blokland was inventiever. Schaefer moest zelf als wethouder naderhand het stadvernieuwingswerk in Amsterdam nog grotendeels van de grond trekken.

Politisering betekende een vernieuwing van beleid die – wonderlijke paradox – hoofdzakelijk was gericht op behoud en zo nodig herstel van oude, dichtbebouwde binnensteden en vooroorlogse buurten, waaraan de inwoners gehecht waren geraakt, ook al was het er niet altijd ‘ruim en fris, gezond en schoon’. Vanuit de architectenwereld zou soms zelfs het verwijt komen van ‘neotrutisme’ als schets van het nieuwe postmoderne bouwbeleid. Maar bouwen voor de buurt, met oog voor de verlangens van de bewoners, werd erg populair.

Een lang leven was de doorgaans linkse meerderheidscolleges als zodanig niet beschoren. Eind jaren tachtig was de collegevorming weer teruggekeerd in de oude bedding van de evenredigheid en traden in den lande weer breed samengestelde colleges aan.⁸¹ Het proces van collegevorming was echter blijvend gepolitiseerd. Het werken met collegeakkoorden groeide uit tot de nieuwe standaard, en de vorming van afspiegelingscolleges werd nooit meer de staatsrechtelijke norm die zij voor 1972 was geweest.

De culturele revoluties van de jaren zestig richtten zich ook op de Grondwet. Men wilde, net als ooit Thorbecke, van dit document weer een inzet van de democratische vernieuwing maken in plaats van het sluitstuk. Van die ambitie was bij de grondwetsherziening van 1983 echter niet veel meer te zien. Het was grotendeels toch weer de vertrouwde operatie geworden om het recht bij de tijd te brengen in plaats van nieuwe doelen te stellen.

Bij de grondwetsherziening 1983 deed de regering een poging om bij de omschrijving van de gemeentelijke autonomie afscheid te nemen van het woordje ‘huishouding’ waarvan de regeling en bestuur aan de raad werden overgelaten. Ze deden immers denken aan de reeds lang afgeschreven driekringenleer en het van praktisch belang verstoken geraakte verschil tussen autonome bevoegdheden en bevoegdheden in medewind. Voldoende zou het zijn om in algemene zin voortaan te bepalen dat het gemeentebestuur ‘met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de wet is voorzien, bevoegd is tot regeling en bestuur’. De

Tweede Kamer vermoedde achter dit voorstel de afschaffing van de gemeentelijke autonomie als zodanig en daarmee een afscheid van de communalistische idee van Thorbecke en zijn erfgenamen, waarmee de gedeconcentreerde bureaucratische eenheidsstaat buiten de deur was gehouden. Na een fel debat amendeerde de Kamer de huishouding van de gemeente principieel weer de Grondwet in om de waarde van deze oude ideeën te onderstrepen.⁸² De Kamer ging wel akkoord met het vervangen van de raad als drager van de bevoegdheden tot regeling en bestuur van de huishouding door het gemeentebestuur in algemene zin daartoe bevoegd te verklaren. Daarmee lukte wat de regering bij de Grondwet 1887 niet gelukt was, namelijk het schrappen van het bestuur als exclusieve bevoegdheid van de raad. Meer dan een beperkte relativering van het grondwettelijk monisme was het echter niet. De Grondwet bleef in 1983 de raad beschouwen als het hoofd van de gemeente. Wel keerden de raadsverkiezingen terug in de experimenteel-democratische voorhoede waar zij tot 1887 ook in hadden verkeer. Het Nederlandschap werd als grondwettelijk vereiste voor de lokale verkiezingen vervangen door het vereiste van ingezetenschap, waarna de wetgever niet-Nederlanders die EU-burger zijn of vijf jaren legaal in de gemeente verblijven het actieve en passieve kiesrecht voor de gemeenteraad toekende. Hierdoor loopt het lokale niveau inmiddels voorop in de verschuiving van het kiesrecht als een van de nationaliteit afgeleid burgerrecht, naar een uit het ingezetenschap volgend mensenrecht. Een discussie die nu over het kiesrecht voor Provinciale Staten gevoerd wordt.

In de loop van de jaren tachtig wijzigde zich het proces van stadsvernieuwing.⁸³ Ten dele kwam die verandering voort uit kritiek op het beleid van de voorafgaande jaren. Stadswijken waren weliswaar sterk opgeknapt, maar de stadsvernieuwing was eenzijdig gericht geweest op sociale huurwoningen. De opvatting groeide dat wijkverbetering ook tot meer variatie moest leiden, bijvoorbeeld door sociale huurwoningen met koopwoningen af te wisselen. In de kern betekende dit een terugkeer naar het ‘democratisch gemeentebeheer’ van Wibaut, al zag niet iedereen dat zo.⁸⁴

Voorts kwamen stadsdelen onder de aandacht, waar helemaal niet zo veel woningen stonden maar voornamelijk buiten werking geraakte fabriekscomplexen. In de schil rond de binnenstad raakten daardoor hele wijken verloederd. De aandacht diende te worden verplaatst naar kwaliteitsverbetering. Die kon niet zonder massale sloop en nieuwbouw, waardoor het gemeentebestuur toch weer in meer technocratisch vaarwater terechtkwam.

Daaraan droeg bij dat beleggers en projectontwikkelaars, die voor de oorspronkelijke stadsvernieuwing weinig belangstelling hadden gehad, wel te ver-

leiden waren om mee te doen aan wat nu ‘stedelijke vernieuwing’ ging heten. Zo kon in Maastricht het terrein van de voormalige Céramique-fabriek worden aangepakt en geïntegreerd in de stad. In Amersfoort kon zo het verloederde stationskwartier op de schop worden genomen. In ’s-Hertogenbosch werden de grote maar lege fabrieken van het failliete De Gruyter gesloopt en vervangen door nieuwe kantoren en woongebieden. En zo konden het Rotterdamse oude havengebied en tegelijk Rotterdam-Zuid in de stad worden geïntegreerd, met de Erasmusbrug over de Maas als symbool.

Zeker tot 2005 bleef de regering daaraan bijdragen, maar kwam in de steden zelf ook een systematische publiek-private samenwerking (PPS) tot stand. Vooral de steden, die tot in de jaren tachtig leken leeg te lopen en hun vitaliteit te verliezen, bloeiden weer op, zoals pas later door economisch onderzoek zichtbaar zou worden.⁸⁵

Hoezeer tegelijk ook werd gewerkt aan sociale vernieuwing en behoud van samenhang, heel effectief was het allemaal niet. Den Haag bezuinigde fors aan het begin van de jaren tachtig, maar al eerder verloren veel gemeentebesturen hun belangstelling voor het taaie ongerief van de sociale samenhang in de stads- en dorpsvernieuwing. Bovendien kregen voor het oog vooral sociaaldemocratische wethouders, die in de steden de dragers waren van de stedelijke vernieuwing, door de PPS de ‘verkeerde vrienden’. Zij wisten soms effectief de indruk te wekken dat zij hun sociale engagement onderweg waren kwijtgeraakt. In 1990 leidde dat al tot de eerste dreun bij de gemeenteraadsverkiezingen voor de PvdA, die in 1994 door een tweede werd gevolgd. In 1990 kwam het profijt nog hoofdzakelijk bij D66 terecht, maar in 1994 namen de lokale partijen het over en vooral de stroming ‘Leefbaar’, die in Hilversum was begonnen maar het succes voortzette in steden als Utrecht en Apeldoorn, tot aan het grote succes van Pim Fortuyn in Rotterdam in 2002.⁸⁶ Met het uitgedoofde ‘wethouderssocialisme van de tweede ronde’ werd stevig afgerekend door een nieuwe vorm van politisering. Die kwam gedeeltelijk van rechts, dat zich in eigen stad niet meer thuis voelde en dat gebrek aan maatschappelijke integratie, vooral van migrantengroepen, niet zag aangepakt. Daarvoor in de plaats verloor het bestuur van sociaaldemocraten zich in megalomane bouwprojecten. Op den duur gingen alle landelijke partijen achteruit om plaats te maken voor lokale partijen met een grote diversiteit en kleurenrijkdom, wat ook gepaard ging met verregaande fragmentatie.

Ideeën, op zichzelf begrijpelijk, over stadsprovincies – in feite een andere naam voor stedelijke agglomeraties – rond de stedelijke knooppunten droegen ook al niet bij aan identificatie met het politieke bestuur van vooral de

vier grootste steden. Elders functioneerde de intergemeentelijke samenwerking vaak beter en was ze ook minder pretentius. Met referenda in Amsterdam en Rotterdam organiseerden de tegenstanders de ondergang van de stadsprovincie, maar daarmee op den duur op een aantal plekken ook de vruchtbare samenwerking.

Ondertussen bleef men druk met het wettelijk kader. Op de grondwetsherziening van 1983 volgde een integrale herziening van de Gemeentewet in 1992, hoewel de eerste teksten daarvoor al in 1977 door de commissie-Van Kinschot op papier waren gezet. De grondwetsherziening was tezelfdertijd al druk in behandeling in eerste lezing. Net als bij de herziening van de Gemeentewet in 1931, bleven na een uitvoerig traject van rapporten en commissies ‘de hoofdmomenten van het gemeenterecht onaangetast’ in de Gemeentewet 1992.⁸⁷ Dat betekent allereerst dat de wethouder van buiten er ook dit keer niet kwam, maar de gemeentewetgever juist een pakket maatregelen doorvoerde om het primaat van de democratisch verkozen raad te versterken. De belangrijkste daarvan waren de verplichting om een inspraakverordening vast te stellen ter versteviging van de band met de kiezer, een bevoegdheid voor de raad om bestuursbevoegdheden van het college met beleidsregels te normeren om de machtsbalans te corrigeren, en een individualisering van het recht op informatie om raadsminoriteiten een voet tussen de coalitiedeur te geven. Ook werden allerhande technieken uit de praktijk van het medebewind aan banden gelegd. Zo werd er een aantal drempels aangelegd, alvorens een hogere overheid van een gemeenteraad mocht vorderen om een plan op te stellen of een rapportage uit te brengen.

Van principiële betekenis in de aanloop naar de Gemeentewet 1992 was de voorzetting van het debat over de meerwaarde van erkenning van de gemeentelijke autonomie. Dat de Tweede Kamer daaraan bij de grondwetsherziening van 1983 had vastgehouden, betekende niet dat Oud ongelijk had in zijn kritiek op de bruikbaarheid van het verschil tussen autonomie en medebewind. In de dagelijkse praktijk van het gemeentebestuur was het vanouds wezenlijke verschil tussen de regeling en het bestuur van de eigen huishouding en meewerken aan het van hogerhand gevorderde zelfbestuur inmiddels behoorlijk achterhaald geraakt. Niet alleen was de verhouding tussen autonome daden als hoofdregel en medebewindstaken als uitzondering in de verzorgingsstaat compleet omgekeerd geraakt, bovenal ging de associatie van autonomie met maximale beleidsvrijheid niet meer op. Sommige bevoegdheden die krachtens hun herkomst uit de Gemeentewet formeel in de autonome sfeer vallen, zoals het opmaken van de jaarrekening, zijn bijna compleet dichtgeregeld door hogere regelgeving en provinciaal toezicht.

Daartegenover staan taken die naar de letter van de doctrine als medebewind moeten worden beschouwd, omdat de bevoegdheden uit een bijzondere wet afkomstig zijn, zoals de Omgevingswet en eerder al de Wet ruimtelijke ordening. Die bevatten veel beleidsvrijheid met enorme ‘politiseerbare marges’. Was het daarom niet beter geweest de gemeentelijke bevoegdheden op één glijdende schaal te plaatsen met aan de ene kant de bevoegdheden die de raad op eigen initiatief kan uitoefenen en waarbij de beleidsvrijheid maximaal is, en aan de andere kant de bevoegdheden waar een gemeente vooral landelijke doelen uitvoert?

De regering herhaalde dus nog maar eens haar voorstel voor de grondwetsherziening van 1983 en stelde bij de aanpassing van de Gemeentewet opnieuw voor om de gemeentelijke autonomie niet meer voor te stellen als een huishouding die aan het gemeentebestuur wordt gelaten, maar om lokale beleidsvrijheid te bevorderen door voor de minister van BZK een algemene plicht te codificeren tot het bevorderen van decentralisatie. Het laatste voorstel werd door de Kamer overgenomen en belandde in de Gemeentewet 1992. Het eerste voorstel stuitte echter wederom op hetzelfde principiële verzet en leidde uiteindelijk tot een artikel in de Gemeentewet 1992 waarin de wetgever in exact dezelfde woorden als in de Grondwet nog eens bepaalde dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten.

Dölle en Elzinga hebben in hun *Handboek Gemeenterecht* uit deze gang van zaken afgeleid dat het oude communalisme als ongeschreven rechtsbeginsel van de gemeentelijke autonomie dus nog altijd geldend staatsrecht is.⁸⁸ Dat betekent dat de weg naar het volstrekt inlijven van gemeenten als lokaal loket van de Rijksoverheid nog altijd afgesloten is. Gemeenteraden hebben nog altijd een grondrecht om zelfstandig nieuwe initiatieven te ontplooiën en het toezicht dient daarom zo veel mogelijk terughoudend en repressief te zijn. Bovendien, en dat is het belangrijkste, wordt de juiste omvang van de beleidsvrijheid niet bepaald door wat de minister van BZK nodig oordeelt (bereid is te bevorderen) of wat efficiënt is in de ogen van het Rijk, maar vooral door het principiële recht van gemeenten om het zélf te doen. Ook als dat minder efficiënt is. Het alternatief zou de klok terugdraaien naar 1847 en koning Willem I alsnog gelijk geven.

DUALISERING, DECENTRALISATIE EN DE PRIJS VAN HALF WERK: 2000-HEDEN

Wat al honderd jaar was bepleit maar nooit de Gemeentewet had gehaald, lukte in 2002 plotseling alsnog: de wethouder van buiten de raad. Nadat de professionalisering van zijn ambt de burgemeester al eerder van de gemeente van in-

woning had losgemaakt, mocht vanaf 2002 ook bij het werven van wethouders buiten de gemeentegrenzen worden gekeken. Een aantal factoren verklaart dit succes. Na het afschaffen van de opkomstplicht in 1970 waren de opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen nog wel blijven schommelen tussen de zestig en zeventig procent, maar desalniettemin onmiskenbaar in een dalende trend beland.⁸⁹ De Gemeentewet 1992 had die glijvlucht niet gestopt, de versterkte positie van de raad ten spijt. In 1998 daalde de gemiddelde landelijke opkomst onder de zestig, naar 59%. Er bestond dus een zeker gevoel van urgentie dat er iets moest gebeuren en het coalitieakkoord van het kabinet-Kok II bepaalde ook wat dat moest zijn: dualisering. De Staatscommissie-Elzinga, die met het uitwerken van dit voornemen werd belast, droeg aan deze toch al optimale uitgangspositie bij door geen wijziging van de Grondwet voor te stellen maar te volstaan met een nieuwe interpretatie van de term ‘hoofdschap van de raad.’ Daaronder hoefde niet meer te worden begrepen dat alle bevoegdheden als zodanig bij de raad moeten blijven liggen, maar was het ook voldoende als de raad ‘eindverantwoordelijkheid’ zou behouden. Het grootschalig verschuiven van bestuursbevoegdheden van de raad naar het college werd daarmee mogelijk. Ook lukte het de Staatscommissie-Elzinga om een wig te drijven in het oude huwelijk tussen monisme en democratie. De Staatscommissie presenteerde haar voorstellen tot dualisering niet meer als een concessie maar juist als een verbetering van die democratie. Als de raad en het college in personele zin zouden worden ontvlecht door de combinatie van het wethouderschap en het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren, zouden ook de taken van de raad en het college uit elkaar kunnen worden gehaald. Een aldus van zijn bestuurstaken bevrijde raad zou zich concentreren op de zogeheten kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Deze drie rollen moesten dan ook worden versterkt.

Versterking van de kaderstellende rol werd mogelijk gemaakt door de invoering, respectievelijk erkenning van het initiatiefrecht, het amendementsrecht en het invoeren van ambtelijke ondersteuning. Versterking van de controlerende rol zou plaatsvinden door de politieke verantwoordelijkheid van B&W uit te breiden met een actieve inlichtingenplicht, expliciete vastlegging dat de rechter niet treedt in de gronden van het ontslag van een wethouder, alsmede invoering van een lokaal enquêterecht. Daaraan werd een rekenkamer(functie) toegevoegd. Een raadsgriffier zou de raad onafhankelijk van het college ondersteunen; niet onafhankelijk van de burgemeester, want die bleef voorzitter van zowel B&W als van de raad. Versterking van de volksvertegenwoordigende rol zou als vanzelf volgen. Een van de bestuurlijke details bevrijde raad zou zich de

vitaliteit van de lokale democratie aantrekken en weer het platform voor het maatschappelijk leven worden dat Thorbecke ooit bedoelde.

Het recept dat de Staatscommissie-Elzinga daarvoor uitschreef, deed echter sterk denken aan de politisering uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Net als onder de meerderheidscolleges van toen lag onder de dualisering de logica van de partijendemocratie. Door meer politieke verschillen te maken in de raad, zou de aandacht van de kiezer gepakt kunnen worden. Dat recept werkte echter niet. Echt duale verhoudingen, met een raad die als instituut tegenover het College van B&W staat, leiden namelijk eerder tot depolitisering, zoals het Amerikaanse gemeentelijke bestel laat zien. Niet toevallig kwam al spoedig na 2002 het fenomeen van raadsprogramma's op waarin gemeenteraden gezamenlijk optrokken in plaats van politieke verschillen te benoemen. Van een grote democratische opleving was dan ook geen sprake. De opkomstcijfers daalden bij de verkiezingen in 2006, 2010 en 2014 vrolijk door naar bijna 50%. Internationaal maar ook historisch vergeleken is dat overigens nog steeds een vrij hoge score. Van een grootschalige opbloei van het lokale politieke leven was evenmin sprake. De Commissie-Van der Donk verklaarde in haar rapport *Op weg naar meervoudige democratie* in 2016 de periode van de dualisering dan ook voor beëindigd.⁹⁰ De huidige tijd vraagt niet om meer politiek, maar om meer democratie, aldus ook het Sociaal en Cultureel Planbureau,⁹¹ hoewel het probleem daarmee niet is opgelost.

Wat de ambitie tot versterking van de raad betreft, is het beeld van de resultaten van 2002 gemengd. De ontvlechting van raad en college als zodanig is een feit waar vrijwel niemand meer naar wil terugkeren. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de 1500 raadszetels waar de wethouders voor 2002 op zaten, na de dualisering af te schaffen. Dat is er nooit van gekomen, waardoor het aantal raadsleden met de dualisering de facto is gestegen. Van het pakket aanvullende maatregelen om de rol van de raad te versterken, is vooral de wettelijk voorgescreven griffier een redelijk succes gebleken. Het gebruik van de overige instrumenten geschiedt (nog) slechts mondjesmaat. Ook de rekenkamer(functie) valt daaronder, hoewel die een belangrijke onafhankelijke bron van informatie aan de raad had kunnen worden. Veel raden schrikken echter terug voor de kosten die toch door de belastingbetaler moeten worden gedragen. Dat blijft een van de kwetsbare punten van alle operaties om de positie van de raad te versterken: uiteindelijk is een raad zo sterk als hij zelf wil zijn.

Het beperkte succes van de dualisering betekent niet dat de problemen die zij wilde oplossen voorbij zijn. De volatiliteit van het kiesgedrag is internationaal vergeleken buitengewoon hoog geworden. Voorts zijn de klassieke christende-

mocratische en sociaaldemocratische volkspartijen in binnen- en buitenland aan een structurele neergang begonnen, die even zeker is als dat het industriële tijdperk is geëindigd.⁹² De lacunes die beide hebben achtergelaten worden in de gemeentelijke democratie gevuld door een keur aan lokale partijen, die echter niet overal de stabiliteit en samenhang van weleer terugbrengen. Mede hierdoor lijden gemeenteraden aan fragmentatie, waarbij in een raad van 39 leden soms 13 fracties werkzaam zijn. Dat maakt niet alleen de vorming maar vooral ook de houdbaarheid van colleges en wethouders ingewikkeld en onzeker. Ook dat raakt de macht van de raad. Die kan humeurig een wethouder of zelfs een heel college naar huis sturen, maar krijgt daarmee nog niet meer vat op het werk van B&W. Kleine fracties maken interne taakverdeling en specialisering onmogelijk, hoewel die her en der wel noodzakelijk is. Deze fragmentatie – partijen te kust en te keur – heeft ten slotte het vertrouwen van de kiezer niet weten te versterken.

Een van de grootste vijanden van de positie van de raad blijft ondertussen de oude thorbeckiaanse uniformiteitsdwang. De Staatscommissie-Elzinga realiseerde zich dat volwassen stadsparlementen met een eigen voorzitter, een eigen griffie en dan ook een zelfstandig gekozen burgemeester vooral passen bij grotere, stedelijke gemeenten. Desalniettemin zijn de maatregelen door de wetgever overal doorgevoerd en mochten kleinere gemeenten hun oude monistische constructie met door de raad gekozen of voorgedragen burgemeester waarin een griffier volmaakt overbodig is niet meer doorzetten. De dualisering heeft de landelijke gemeente daardoor institutioneel te veel ‘verstedelijkt’.

Eenzelfde misplaatste uniformiteit werd gehanteerd bij de majeure decentralisatieoperaties die onmiddellijk na de dualisering volgden. Eerst op onderwijsterrein en dat van het welzijn, vervolgens in het sociale domein en ten slotte nog onvoltooid op het fysieke terrein. Dat ging en gaat nogal ongesorteerd. Bovendien blijven vaak gedetailleerde wettelijke normen in stand, en worden dus vooral de complexiteit van de uitvoering en de financiële risico’s overgeheveld. Dat is welbewust gebeurd met de bijgedachte dat dit zou dwingen tot gemeentelijke herindeling.⁹³ Daaronder bevinden zich constructies die zo ongeveer het hele begrip ‘gemeente’ denatureren en de klassieke gemeenteraad voor een bijna onmogelijke opgave plaatsen. De gemeente Súdwest Fryslân bevat zes steden en stadjes en een reeks dorpskernen. Hoe kan een raad ooit op het lokale gemeenschapsleven van zo’n constructie aansluiten, zoals ooit het communalistische idee van het Huis van Thorbecke het wilde? Afzien van herindeling is voor een gemeenteraad echter zeker geen garantie op behoud van de eigen positie. Op

belangrijke punten wordt dan een regionale samenwerking verplicht waarvan de raad zelden beter wordt.

Er zou meer dan half werk zijn verricht, als parallel aan gedifferentieerde dualisering ook differentiatie van gedecentraliseerde taken tot stand was gebracht, waarbij kleine gemeenten niet waren belast met allerlei ingewikkelde medebewindstaken van de recente decentralisaties. Die hadden bij de stedelijke centrumgemeenten kunnen worden belegd, die vervolgens met behulp van contracten met de kleine gemeenten hun diensten hadden kunnen spreiden onder controle van hun eigen gemeenteraad. Dat had ons de huidige ondemocratische regionalisering bespaard maar bovendien de ongerichte herindeling van gemeenten.

Als wij de gemeentelijke democratie liefhebben en – met Thorbecke – beschouwen als de grondslag waarop alle politieke democratie is gebouwd, dan moet het halve werk van opeenvolgende kabinetten sinds dat van 1998 alsnog worden afgemaakt. Dat is overigens tevens het werk waarmee minister Van Reenen in het kabinet-Van Hall destijds vergeefs was begonnen: meer differentiatie in de Gemeentewet. Daarvoor is meer licht nodig dan dat van Van Reenen, iets namelijk van ‘dien ziensblik in de toekomst [...], alleen grote geesten eigen’. Nu maar hopen dat een minister van BZK daarover blijkt te beschikken.

HOOFDSTUK 3 GEMEENTERADEN IN VERGELIJKEND PERSPECTIEF

J.L.W. BROEKSTEEG

INLEIDING

In Nederland merkt de Grondwet de gemeenteraad aan als hoofd van de gemeente.¹ Wat dat precies inhoudt, is niet klip en klaar, maar duidelijk is wel dat de raad het belangrijkste orgaan van de gemeente is. Mede vanwege het hoofdschap is de raad democratisch gelegitimeerd. Uit het hoofdschap vloeien bovendien taken en bevoegdheden voort. De Grondwet noemt in het bijzonder de verordenende bevoegdheid. Tegelijkertijd is de staatsrechtelijke en politieke positie van de gemeenteraad met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 wezenlijk veranderd: belangrijke bestuurlijke bevoegdheden zijn overgeheveld van de raad naar het college van burgemeester en wethouders. De dualisering wilde een lokaal parlementair stelsel bewerkstelligen, waarin raad en college een min of meer gelijkwaardige positie innemen. Daardoor is er een spanning ontstaan met de Grondwet: het hoofdschap komt in de Gemeentewet niet overal evenzeer tot uiting.

Deze wat dubbelzinnige positie van de raad doet de vraag rijzen naar de staatsrechtelijke en politieke positie van gemeenteraden in andere landen. Op welke wijze is hun positie grondwettelijk verankerd? Welke bevoegdheden hebben zij? Hoe is hun verhouding tot de andere gemeentelijke organen? Onderwerp van rechtsvergelijking zijn België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het betreft de ons omringende landen, waarvan bovendien voldoende literatuur in het Frans, Duits en Engels beschikbaar is. In de onderzochte landen is de inrichting van gemeenten vaak een belang dat de deelstaten of

-gebieden behartigen. Dan moet een keuze worden gemaakt. Voor België gaan wij in op Vlaanderen; voor Duitsland op Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen; voor het Verenigd Koninkrijk op Engeland.

Van deze landen geven wij een beschrijving van de juridische en politieke positie van de gemeenteraad. Dat zullen wij mede doen aan de hand van een typologie van lokaal bestuur: welke lokale bestuursmodellen zijn er en tot welke behoren die van de onderzochte landen. Wij zullen bovendien van elk land een of enkele bijzonderheden uitgebreider belichten. Ten slotte maken wij een rechtsvergelijking, waarmee ook de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraad in Nederland nader kan worden gedeut.

EEN TYPOLOGIE VAN HET LOKAAL BESTUUR

Er zijn sterke en er zijn zwakke gemeenteraden. Sterkte en zwakte is afhankelijk van vele factoren, waaronder juridische, zoals de staatsrechtelijke positie van de raad én van de andere gemeentelijke organen (is de burgemeester bijvoorbeeld direct gekozen?), politieke factoren zoals het gezag of de persoonlijke kenmerken van raadsleden of het aantal fracties in de raad (versplintering) en feitelijke factoren zoals de omvang van de gemeente of het aantal leden van de raad. Om het lokaal bestuur te duiden, wordt vaak gebruikgemaakt van de typologie van Mouritzen en Svava.² Zij onderscheiden vier ideaaltypen:

Het *strong mayor*-model kent een direct gekozen burgemeester die leiding geeft aan het gemeentebestuur. Hij is *head of the executive* en benoemt en ontslaat ook de belangrijkste ambtenaren. Bovendien kan hij (uitzonderingen daargelaten) rekenen op steun van een meerderheid van de gemeenteraad. Het model kent een *strong political leadership*. Het *committee-leader*-model gaat uit van een *political leader* van de gemeente. Wel geldt dat de uitvoerende bevoegdheden worden gedeeld: de political leader oefent sommige bevoegdheden zelf uit, maar andere bevoegdheden deelt hij met collegiale organen, samengesteld uit gekozen politici. In het *collective*-model is een collegiaal orgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van alle uitvoerende functies. Het orgaan bestaat uit gekozen politici en de burgemeester, die voorzitter is van het collegiale orgaan. Het model gaat uit van het *layman principle*: burgers nemen deel aan het gemeentebestuur. Het *council-manager*-model, ten slotte, legt de uitvoerende bevoegdheden bij een *professional administrator* (ofwel een *city manager*), benoemd door de gemeenteraad. De raad bepaalt het gemeentelijke beleid. De burgemeester is voorzitter van de raad en vervult voor het overige ceremoniële functies. Het model gaat uit van het *professionalism principle*.

Een andere typologie gaat uit van de positie van de burgemeester, in het bijzonder in zijn relatie tot de gemeenteraad.³ Heinelt en Hlepas gaan uit van vier modellen. *Executive mayors* zijn *head of the municipal administration*. Het gemeentebestuur heeft een brede *range* van bevoegdheden. *Political mayors* leiden weliswaar het gemeentebestuur, maar dat heeft slechts beperkte taken en bevoegdheden. Daarnaast zijn er *ceremonial mayors*, waarbij het gemeentebestuur is overgelaten aan een *professional manager*. Ten slotte zijn er *collegial leaders*, die collegiaal moeten samenwerken in en met andere gemeentelijke organen.

Hoewel typologieën van het lokale bestuur vaak de burgemeester centraal stellen, zeggen zij ook iets over de positie van de gemeenteraad, namelijk over hun verhouding. Wij komen zowel in de afzonderlijke landenbeschrijvingen als in de conclusie terug op deze modellen en zullen de positie van de gemeenteraad in deze landen aan de hand hiervan categoriseren.

BELGIË: DE GEMEENTERAAD IN VLAANDEREN

GRONDWETTELIJKE EN WETTELIJKE VERANKERING

De Belgische Grondwet bevat een aantal bepalingen over gemeenten.⁴ De belangrijkste daarvan is artikel 162. Dit artikel bepaalt dat de wet die de gemeenten regelt, een aantal beginselen moet bevatten. Dat zijn, met betrekking tot de gemeenteraad, onder meer de rechtstreekse verkiezing van zijn leden, zijn bevoegdheid ‘voor alles wat [...] van gemeentelijk belang is’, de decentralisatie, de openbaarheid van de raadsvergaderingen en van de begroting en de rekening. De organisatie van gemeenten behoort verder aan de gewesten. Het Vlaamse Gewest kent 308 gemeenten, variërend van nog geen 100 inwoners, tot ruim een half miljoen (gemiddeld ruim 21.000). Het Gewest heeft een Gemeentedecreet vastgesteld, waarin gemeenten nader zijn geregeld.⁵

Zoals uit de Grondwet al volgt, zijn gemeenteraden bevoegd voor alles wat van gemeentelijk belang is. Daarbij geldt een onbepaalde bevoegdheidsfeer,⁶ of wat wij noemen, een open huishouding. Daarnaast kunnen zij worden belast met taken in medebewind. Deze term wordt ook in Vlaanderen gebruikt om aan te duiden dat gemeenten verplicht zijn tot uitvoering van de federale, gewestelijke of gemeenschappelijke regelgeving.⁷

DE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad kent, afhankelijk van de grootte van de gemeente, 7 tot 55 leden. Verkiezingen vinden elke zes jaar plaats, op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.⁸ De raad kiest uit zijn midden een voorzitter. De schepenen en de burgemeester maken deel uit van de raad. Daarop formuleert het

Gemeentedecreet een uitzondering: ‘behalve als zij niet als gemeenteraadslid werden verkozen’. Wij komen hier later in dit hoofdstuk op terug. De burgemeester of de schepenen die buiten de gemeenteraad zijn benoemd, zijn aanwezig in de vergaderingen van de raad, maar zij hebben daarin geen stem. De raad kan commissies oprichten die zijn samengesteld uit zijn leden. Zij bereiden vooral de gemeenteraadsvergaderingen voor.⁹

DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad wordt gezien als het ‘beraadslagend orgaan’ van de gemeente.¹⁰ Artikel 42 Vlaams Gemeentedecreet bepaalt dat onder voorbehoud van – kort gezegd – medebewind, de gemeenteraad beschikt ‘over de volheid van bevoegdheid’ ten aanzien van de aangelegenheden van gemeentelijk belang. Hij bepaalt het beleid van de gemeente en kan daartoe algemene regels (reglementen) vaststellen. Daaronder vallen ook de politieverordening (ter handhaving van de openbare orde) en de verordening ten aanzien van gemeentelijke belastingen. De raad kan delegeren aan het college van burgemeester en schepenen. Een aantal bevoegdheden geldt echter exclusief voor de raad, bijvoorbeeld het vaststellen van de reglementen en het bepalen van straffen en sancties op overtreding daarvan, het vaststellen van het budget (de begroting) en de jaarrekening, het benoemen en ontslaan van de hoogste gemeentelijke ambtenaren, het vaststellen van hetgeen dagelijks bestuur is en het vaststellen van de gemeentelijke belastingen.

Raadsleden hebben (uitzonderingen daargelaten) inzage in alle dossiers van het gemeentebestuur.¹¹ Zij hebben het recht de burgemeester en het college mondeling en schriftelijke vragen te stellen.¹² Dat kunnen zij in en buiten de raadsvergadering doen. Ook kunnen zij het college interpellieren over het gevoerde beleid of over beslissingen van gemeentelijk belang.¹³

VERHOUDING TOT COLLEGE EN BURGEMEESTER

De raad heeft in Vlaanderen een relatief sterke positie ten opzichte van de andere gemeentelijke organen. De positie van de raad lijkt op die van de Nederlandse gemeenteraad onder het ‘oude’ monisme. Het college van burgemeester en schepenen is een collegiaal orgaan. De burgemeester is voorzitter.¹⁴ De schepenen worden door en uit de raad gekozen.¹⁵ Op het laatste punt bestaan twee uitzonderingen. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn¹⁶ is van rechtswege lid van het college.¹⁷ Hij hoeft geen lid te zijn van de raad. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een schepen te benoemen van buiten de raad indien anders niet kan worden voorzien in benoeming van schepenen van

beide geslachten. De raad kan bij volstreekte meerderheid van stemmen de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen, waardoor de schepenen worden ontslagen. De procedure lijkt een alternatief voor de Nederlandse vertrouwensregel: het doel is om van een disfunctionerend college af te komen.

Het college is het 'uitvoerend orgaan' van de gemeente.¹⁸ Het bereidt de be raadslagingen en besluiten van de raad voor en voert de besluiten uit. Daarnaast voert het college het dagelijks bestuur van de gemeente.¹⁹ Daartoe kent het Gemeentedecreet enkele specifieke bestuursbevoegdheden toe. Het college beheert de gemeentelijke eigendommen, is bevoegd ten aanzien van het personeel, voert het financieel beheer, et cetera.²⁰

Ook de burgemeester komt uit de raad – hij kan zelfs tot voorzitter worden gekozen²¹ – , maar wordt door de Vlaamse regering voor een periode van zes jaar benoemd. Raadsleden kunnen kandidaten voordragen. Op eensluidend advies van de deputatie van de provincieraad (vergelijkbaar met gedeputeerde staten) kan een burgemeester van buiten de raad worden benoemd, uit het electoraat voor de gemeenteraad. De burgemeester is dus altijd uit de betreffende gemeente afkomstig.²² Hij heeft een driedelige functie.²³ Als hoofd van de gemeente – geen (grond)wettelijke term, maar gemunt in de literatuur²⁴ – is hij voorzitter van het college, is hij belast met bekendmaking van gemeentelijke besluiten, et cetera. Als vertegenwoordiger van de hogere overheden is hij bevoegd in medebewind, althans indien de medebewindswet niet anders bepaalt. Ten slotte is hij bevoegd inzake de uitvoering van de politiewetten, -decreten, -verordeningen, -reglementen en -besluiten. Deze bevoegdheden zijn tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de Nederlandse openbare ordebevoegdheden. Hij informeert de raad over de wijze waarop hij zijn bevoegdheden uitoefent, wanneer deze daarom verzoekt.²⁵

OPVALLENDE ASPECTEN EN CATEGORISERING

De Vlaamse gemeenteraad kent grote overeenkomsten met de Nederlandse; het kiesstelsel is grosso modo hetzelfde: de raad stelt verordeningen vast, alsmede de begroting, de jaarrekening en de gemeentelijke belastingen. Toch verschillen het Vlaamse en het Nederlandse lokale bestuur op een aantal wezenlijke punten. In de eerste plaats is dat het monistische bestuursmodel. De schepenen zijn door en uit de raad gekozen. Dat geldt (in beginsel) ook voor de burgemeester, waardoor het Vlaamse stelsel nog monistischer is dan het vroegere Nederlandse lokale monisme. Omdat de burgemeester (in vrijwel alle gevallen) uit de raad afkomstig is, fungeert hij als een soort 'eerste wethouder'. Indien de burgemeester niet uit de raad afkomstig is, hetgeen niet vaak voorkomt, komt hij wel uit de

gemeente. Zijn politieke positie ten opzichte van de raad zal daarmee niet heel anders zijn dan die van de burgemeester die wel uit de raad is gekozen.

Opvallend is ten slotte de geringe aandacht in de wet en de literatuur voor de controlebevoegdheden van de raad. Er is een vragen- en een interpellatierecht, maar het belang van politieke controle wordt daarin nauwelijks erkend. Dat kan te maken hebben met het monistische bestuursmodel, waarin dat belang minder aanwezig is dan in een dualistisch bestuursmodel, waarin de collegeleden op grotere afstand van de raad staan.

Het Vlaamse lokale bestuursmodel is, gezien het voorgaande, te karakteriseren als een collegiaal bestuursmodel (het *collective*-bestuursmodel). Het college neemt bestuursbesluiten; aan de burgemeester komen weinig 'eigen' bevoegdheden toe. Hij is een collegial leader. Het monistische bestuursmodel zorgt ervoor dat ook de gemeenteraad betrokken is in dit collegiaal bestuur. De burgemeester heeft in dat model, mede omdat burgemeester en schepenen in de regel lid zijn van de raad, een relatief sterke positie.

DUITSLAND: DE GEMEINDERAT IN NOORDRIJN-WESTFALEN EN NEDERSAKSEN

GRONDWETTELIJKE EN WETTELIJKE VERANKERING

In Duitsland zijn gemeenten *Ländersache*. Dat betekent dat het gemeenterecht onder de bevoegdheid van de deelstaten valt en gemeenten per deelstaat anders zijn geregeld. In dit onderzoek staan Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen centraal, vanwege de grote betekenis van deze deelstaten voor Nederland. In Noordrijn-Westfalen zijn 396 gemeenten, met gemiddeld ruim 45.000 inwoners. Nedersaksen kent 943 gemeenten met gemiddeld bijna 8500 inwoners. Van belang is dat de meeste gemeenten tot een *Kreis* behoren, die bovengemeentelijke belangen behartigt. Er zijn echter ook *Kreisfreie* gemeenten, veelal de grotere, die deze taken zelf uitvoeren.²⁶

De federale grondwet, het *Grundgesetz*, is summier ten aanzien van gemeenten en legt in artikel 28 alleen vast dat er een bepaalde mate van gemeentelijke autonomie moet zijn. Het gemeenterecht kent in alle Duitse deelstaten een onderscheid tussen *Selbstverwaltung* en *Staatsverwaltung*.²⁷ Het onderscheid lijkt op dat tussen autonomie en medebewind. Staatsverwaltung kan medewerking betreffen aan zowel federale als deelstatelijke wetgeving. Verplichte medewerking daaraan wordt *Pflichtaufgabe* genoemd.²⁸

De grondwet (*Verfassung*) van Noordrijn-Westfalen bepaalt dat de gemeenteraad rechtstreeks wordt gekozen en dat er een kiesdrempel van 2,5% geldt.²⁹ De grondwet van Nedersaksen legt geen kiesdrempel vast.³⁰ Voor het overige

zijn de grondwetten summier met betrekking tot de gemeenteraad. Wel zijn diverse taken van gemeenten vastgelegd (onderwijs, cultuur, sport) en kent de Grondwet van Nedersaksen bepalingen over financiën en grondgebied.

DE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad wordt rechtstreeks gekozen. Het aantal zetels varieert in Noordrijn-Westfalen tussen 20 en 72³¹ en in Nedersaksen tussen 6 en 66.³² In Noordrijn-Westfalen is de burgemeester geen lid van de raad, wel is hij voorzitter en heeft hij stemrecht.³³ In Nedersaksen is hij wel lid van de raad. De voorzitter van de raad wordt er door de raad uit zijn midden gekozen. Het is mogelijk, maar ongebruikelijk dat de burgemeester tot voorzitter van de raad wordt gekozen.³⁴

De raad wordt, in beide deelstaten, voor vijf jaar gekozen.³⁵ In Noordrijn-Westfalen geldt, zoals gezegd, een kiesdrempel van 2,5%. In beide deelstaten is het kiesstelsel gemengd. In Noordrijn-Westfalen vindt de zetelverdeling plaats op grond van evenredige vertegenwoordiging, maar wordt de helft van het aantal raadszetels in districten gekozen.³⁶ De kiezer heeft één stem voor een districtskandidaat; met deze stem wordt ook de zetelverdeling berekend.³⁷ Ook in Nedersaksen worden de zetels verdeeld via evenredige vertegenwoordiging, maar hier in combinatie met een personenstelsel. Elke kiezer heeft drie stemmen, waarmee hij kan cumuleren (meerdere stemmen op één kandidaat uitbrengen) en panacheren (de stemmen verdelen over verschillende lijsten).³⁸

DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

In de gemeentewet van Nedersaksen is expliciet vastgelegd dat de gemeenteraad het hoofdorgaan van de gemeente is.³⁹ Door dit in de Gemeentewet zo uitdrukkelijk te bepalen, moet elke twijfel over de verhouding tussen gemeentelijke organen zijn weggenomen. Daarnaast zou de vermelding in de wet ervoor zijn bedoeld om de leden van de raad ervan te vergewissen dat zij de vertegenwoordigers van het volk zijn.⁴⁰

In Noordrijn-Westfalen is in de gemeentewet vastgelegd dat de raad in beginsel alle gemeentelijke belangen mag behartigen, tenzij die bij wet aan de burgemeester zijn toegekend.⁴¹ De raad heeft voorts de bevoegdheid om ambtsdragers te benoemen, niet in de laatste plaats de wethouders. Hij heeft de verordenende bevoegdheid, het budgetrecht en controlebevoegdheden.⁴² Indien hij bepaalde aangelegenheden aan de burgemeester laat, dan heeft hij slechts zeer beperkt *Rückholrecht*, de bevoegdheid om deze aangelegenheden weer zelf ter hand te nemen. In Nedersaksen heeft de raad enkele specifiek aangeduide controlebevoegdheden.⁴³ Zo kan hij de burgemeester om inlichtingen vragen

en hem interpelleren. Ook de mogelijkheid om een *Abwahl* (een volksstemming over de afzetting van de burgemeester, zie hierna) te initiëren, behoort tot de controlefuncties. Daarnaast heeft de raad budgettaire en verordenende bevoegdheid: hij heeft *legislativen Bereich*. In Nedersaksen geldt, omdat de raad het hoofdorgaan van de gemeente is, wel een Rückholrecht.

De raad in Noordrijn-Westfalen laat veel werkzaamheden over aan commissies, waarvan de *Hauptausschuß* de belangrijkste is.⁴⁴ Deze commissie bereidt de belangrijkste besluitvorming in de raad voor, coördineert de besluitvorming in andere raadscommissies en kan onder omstandigheden (dringende aangelegenheden) namens de raad besluiten.

VERHOUDING TOT COLLEGE EN BURGEMEESTER

Hoewel de raad in Nedersaksen expliciet als hoofdorgaan is aangeduid, is de juridische en politieke positie van de raad (in beide deelstaten) niet heel sterk. Dat heeft te maken met de directe verkiezing van de burgemeester. Hij wordt in beide deelstaten, tegelijk met de raad, bij absolute meerderheid voor vijf jaar gekozen.⁴⁵ Hij kan, ook in beide deelstaten, worden afgezet door middel van de *Abwahl*-procedure. De raad kan dan besluiten om de burgemeester voor te dragen voor ontslag, waarna de kiezers in een plebisciet de burgemeester kunnen 'wegstemmen'.⁴⁶ De burgemeester heeft twee belangrijke functies. Hij is *Chef der (gesamten kommunalen) Verwaltung* en hij is voorzitter van de raad. Als *Chef der Verwaltung* geeft hij leiding aan het gemeentebestuur, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Als burgemeester voert hij het dagelijks bestuur. Hij bereidt de raadsbesluiten voor en voert deze uit.⁴⁷ Hij verschaft de raad de nodige informatie.⁴⁸ Hij vertegenwoordigt bovendien de gemeente.⁴⁹

In Noordrijn-Westfalen benoemt de raad de wethouders (*Beigeordneten*) voor een periode van acht jaar.⁵⁰ Hun ambtsperiode loopt dus niet synchroon met die van de raad of de burgemeester. In Nedersaksen benoemt de raad de wethouders voor de duur van vijf jaar. Daar lopen de ambtsperiodes wel synchroon. De raad kan ook besluiten tot ontslag van de wethouders.⁵¹ Opvallend is dat de politieke kleur van de wethouders weinig bepalend is; zij worden veelal geselecteerd op grond van kwaliteit.⁵²

In Noordrijn-Westfalen vormen burgemeester en wethouders de *Verwaltungsvorstand*, het gemeentebestuur.⁵³ De burgemeester geeft daaraan leiding. Hij verdeelt de portefeuilles, kan deze terugnemen en beslist in geval van meningsverschillen in het bestuur. De *Verwaltungsvorstand* is beslist geen collegiaal orgaan. De burgemeester heeft *Letztentscheid*: hij kan tegen de meerderheid van de wethouders ingaan en hij kan hun aanwijzingen geven.⁵⁴ In Nedersaksen

vormen de burgemeester en de wethouders de *Verwaltungsausschuß*. Hoewel de naam doet vermoeden dat het hier om een commissie uit de raad gaat, betreft het hier een afzonderlijk orgaan met eigen bevoegdheden.⁵⁵ De Verwaltungsausschuß bereidt de besluiten van de raad voor en besluit over aangelegenheden die niet aan de burgemeester of de raad zijn voorbehouden.⁵⁶ De burgemeester verdeelt de portefeuilles.⁵⁷ Als Chef der Verwaltung bepaalt hij – en niet de Verwaltungsausschuß – het beleid.

OPVALLENDE ASPECTEN EN CATEGORISERING

Ook de Duitse gemeenteraad heeft een aantal belangrijke overeenkomsten met de Nederlandse (verordenende bevoegdheid, budgetrecht, controlebevoegdheden), maar een aantal wezenlijke verschillen vallen op. In de eerste plaats is dat het kiesstelsel. In Noordrijn-Westfalen is het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gecombineerd met districten. Daardoor wordt vertegenwoordiging van alle dorpskernen, dan wel stadswijken verzekerd. In Nedersaksen geeft de kiezer drie stemmen en is evenredige vertegenwoordiging gecombineerd met een personenstelsel.

Opvallende bevoegdheden van de raad zijn het Rückholrecht en de voordracht tot Abwahl. Het eerste houdt in dat de raad de bevoegdheid heeft om bevoegdheden die hij aan de burgemeester heeft overgelaten, terug ter hand te nemen. In Nedersaksen geldt dit recht overigens in sterkere mate dan in Noordrijn-Westfalen. De bevoegdheid tot Abwahl houdt in dat de raad de burgemeester kan voordragen voor ontslag bij volksstemming.

De benoeming van de wethouders geschiedt formeel door de raad. De burgemeester doet echter een voordracht voor benoeming. Het betekent in de praktijk dat de burgemeester en de raad overeenstemming dienen te bereiken over de te benoemen wethouders. De burgemeester kan meerderheden in de raad niet negeren; de raad kan geen benoeming doen zonder voordracht van de burgemeester. Meest in het oog springt echter de gekozen burgemeester. Ondanks de op papier sterke positie van de raad, heeft de burgemeester vanwege zijn kiezerslegitimatie een sterke positie. Hij leidt het gemeentebestuur. Dat maakt de positie van de raad relatief zwak.

Al met al is het bestuursmodel in deze Duitse deelstaten te categoriseren als het strong mayor-model. Hij is een executive mayor. De burgemeester geeft leiding aan het gemeentebestuur. Hij kan in de regel steunen op een meerderheid in de raad. Wel geldt de nuancering dat de raad de burgemeester kan voordragen voor ontslag in een Abwahl-procedure. De gemeenteraad heeft bovendien een belangrijke stem in de voordracht van wethouders.

VERENIGD KONINKRIJK: DE COUNCIL IN ENGELAND

WETTELIJKE VERANKERING

Het Engelse stelsel van lokaal bestuur is een lappendeken. Er zijn vijf vormen van lokale overheden, soms zijn er twee lokale overheden in één gebied (*two-tier system*, met *county councils* en *district councils*), soms is er één (*one-tier system*, veelal in steden). Voor Londen geldt een ander stelsel, dat wij hier buiten beschouwing laten.⁵⁸ Britse lokale overheden zijn niet onafhankelijk van de centrale overheid;⁵⁹ er is geen lokale autonomie of een eigen huishouding. Er is evenmin constitutionele bescherming van het lokaal bestuur. Engeland kent, met andere woorden, een sterk gecentraliseerd bestuur; lokale overheden worden ook wel als *agents* van de centrale overheid gezien.⁶⁰ De decentrale overheden zijn daarmee afhankelijk van hetgeen het Parlement aan hen toevertrouwt.⁶¹ Wel krijgen lokale overheden soms de vrijheid om te bepalen hoe zij bepaalde beleidsdoelen willen bereiken.⁶²

Engeland kent 34 *two-tier counties*, onderverdeeld in 269 districten en 57 *one-tier counties*.⁶³ Het inwoneraantal van de counties varieert van nog geen 40.000 tot bijna 3 miljoen; het gros van de counties heeft tussen een half en anderhalf miljoen inwoners. Er is overigens veel binnengemeentelijke decentralisatie, zogeheten *civil parishes*. Gemeenten zijn geregeld in de *Local Government Act 2000* en in de *Localism Act 2011*. In het Britse stelsel wordt de *council*, de raad, gezien als de lokale overheid. Met andere woorden: de council is de gemeente. In de wet en in de praktijk zijn wel (gekozen of benoemde) organen aangewezen, die gemeentelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen (zie hierna). Zij doen dat in naam of in opdracht van de council.

DE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTERAAD

De councils worden rechtstreeks gekozen, voor een periode van vier jaar, op grond van een relatief meerderheidsstelsel in enkelvoudige of meervoudige districten (*first-past-the-post*).⁶⁴ Er zijn een tot drie raadsleden per district te kiezen. In sommige counties wordt jaarlijks een derde van het aantal leden gekozen – en één jaar zijn er geen verkiezingen. De councils kunnen groot zijn, soms hebben zij meer dan honderd leden. De councils komen niet veel bijeen, waardoor de uitoefening van bevoegdheden aan *committees* en ambtenaren wordt gedelegeerd. De raad kiest jaarlijks een voorzitter.⁶⁵ Daarnaast is er een *leader of the council*, in de regel de leider van de grootste oppositiepartij.

De councils bepalen zelf hoeveel committees zij instellen, wat de samenstelling daarvan is en welke bevoegdheden deze hebben. Wel schrijft de wet voor dat er een committee is over politie en over sociale zekerheid. De committees

zullen veelal bestaan uit leden van de council, maar zij kunnen ook bestaan uit leden van buiten. Op grond van de Local Government and Housing Act 1989 moeten de committees een politieke afspiegeling zijn van de council. Er bestaan *functional committees*, die over een bepaald onderwerp gaan, bijvoorbeeld welzijn. Zij stellen beleid vast, nemen beslissingen en leggen verantwoording af aan de raad. Daarnaast is er vaak een *policy committee*, die het budget van de raad vaststelt en verdeelt over de functional committees. Ook kan de policy committee beleidsprioriteiten voor de functional committees stellen. De policy committee bestaat (in de regel) uit de leader of the council, de voorzitters van de functional committees en de leiders van de oppositiepartijen.

DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

De raad bezit in beginsel alle bevoegdheden van de lokale overheid. De literatuur noemt enkele bevoegdheden in het bijzonder. De council heeft verordenende bevoegdheid en stelt de belastingtarieven vast. Hij stemt verder over besluiten die door de committees zijn genomen; de council kan deze bekrachtigen of verwerpen.

VERHOUDING TOT COLLEGE EN BURGEMEESTER

Op Londen na, waar de direct gekozen burgemeester eigen bevoegdheden bezit en een sterke juridische en politieke positie heeft, is de positie van de raad sterk. Hiervoor werd al duidelijk dat hij in beginsel alle bevoegdheden bezit; bevoegdheden van andere organen zijn daarvan afgeleid. Het Engelse stelsel is dus sterk monistisch. Op grond van de Local Government Act 2000 en de Localism Act 2011 kunnen gemeenten uit drie bestuursmodellen kiezen.⁶⁶ Dat zijn in de eerste plaats de *executive arrangements*, waarbij ofwel een direct gekozen burgemeester, ofwel de leader of the council twee raadsleden benoemen tot de *executive*. De burgemeester – indien althans voor dit model is gekozen – wordt gekozen op dezelfde dag als de raadsverkiezingen en zijn ambtstermijn is vier jaar. Als er meer dan drie kandidaten zijn, wordt het *supplementary vote system* toegepast, op grond waarvan kiezers op de eerste en de tweede kandidaat van hun voorkeur kunnen stemmen.⁶⁷ De burgemeester is weliswaar direct gekozen, maar heeft geen sterke positie, omdat hem weinig bevoegdheden toekomen. Er zijn (nog) niet veel direct gekozen burgemeesters. De doctrine signaleert dat de introductie van een *executive element* in het lokaal bestuur vragen oproept over besluitvorming en verantwoording. Deze leerstukken zijn nog nauwelijks ontwikkeld in het Engelse gemeenterecht.⁶⁸ In geval van een *executive arrangement* moet de council wel een *overview and scrutiny committee* instellen, die de executive controleert en daarover rapporteert aan de raad.⁶⁹

In de tweede plaats is er het *committee system*, de traditionele vorm van lokaal bestuur, zoals hiervoor al uiteengezet: een committee vormt het dagelijks bestuur van de raad. In de derde plaats zijn er de *prescribed arrangements*. Lokale overheden die geen executive arrangements willen en evenmin een committee system, kunnen bij de *Secretary of State* een eigen model aanvragen. Zij stellen dat zelf voor. Het model dient te voldoen aan eisen van (onder meer) efficiëntie, transparantie en verantwoording.

OPVALLENDE ASPECTEN EN CATEGORISERING

Het Engelse lokale bestuur lijkt, van de onderzochte landen, het minst op het Nederlandse. Dat heeft te maken met de verschillende vormen van decentrale overheden (one-tier, two-tier), de grootte van de lokale overheden en de centralistische aansturing vanuit de centrale overheid. Bovendien is het stelsel sterk monistisch, waardoor de raad een dominante positie inneemt. Een groot verschil met Nederland is dat de raad in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden heeft, de executive (een commissie uit de raad of de leader met twee raadsleden, aangewezen door de raad) daaraan ondergeschikt is en de raad, formeel gezien, zelf de ambtelijke dienst aanstuurt.

Wat opvallend is, is dat Engeland inmiddels een gekozen burgemeester kent. In de literatuur wordt niet ingegaan op de mogelijke inconsistentie in het lokale bestuursmodel. Men zou verwachten dat de burgemeester met een eigen democratische legitimatie, juridisch gezien niet ondergeschikt kan zijn aan de raad, maar daarnaast staat. Hoe zich de direct gekozen burgemeester verhoudt tot de raad, die openbaar lichaam is, blijft vrijwel onuitgewerkt. Ook in de literatuur wordt opgemerkt dat vragen van besluitvorming en verantwoording nog nauwelijks zijn ontwikkeld. Kennelijk leidt het in de gemeentelijke praktijk niet meteen tot problemen.

De councils kennen, vergeleken met de Nederlandse gemeenteraad, een groot aantal leden. De oppervlakte en het inwoneraantal van de lokale overheden zijn ook groot. Het is dan ook niet vreemd dat vrijwel overal binnengemeentelijke decentralisatie bestaat (civil parishes) en dat het kiesstelsel in districten als doel heeft te garanderen dat alle kernen of stadswijken zijn vertegenwoordigd in de council. De council komt relatief weinig bijeen en, zo vermeldt de literatuur, bovendien vrij kortstondig. Veel werk wordt overgelaten aan commissies. Deze commissies bereiden raadsbesluiten voor, waarna de raad snel tot besluitvorming kan overgaan, of zij nemen zelf besluiten, waarna de raad bekrachtigt of verwerpt.

Het voorgaande maakt dat Engeland het collective-bestuursmodel kent. De burgemeester is te beschouwen als een collegial leader. Als hij direct gekozen is,

valt hij te kwalificeren als een political mayor. Hij functioneert naast de raad, waar alle bevoegdheden van uitgaan. De raad is, hoewel dit niet expliciet juridisch is vastgelegd, het hoofd van de gemeente. De executive is een commissie uit zijn midden.

FRANKRIJK: LE CONSEIL MUNICIPAL

GRONDWETTELIJKE VERANKERING

Het eerste artikel van de Franse grondwet bepaalt dat de organisatie van de Franse staat gedecentraliseerd is. Artikel 72 Constitution noemt de territoriale eenheden van Frankrijk. De voornaamste zijn de gemeenten, de departementen en de regio's. Het grondwetsartikel legt ook vast dat deze eenheden besluiten kunnen nemen ten aanzien van de bevoegdheden die het beste op hun niveau kunnen worden uitgeoefend (subsidiariteit). De wet bepaalt welke bevoegdheden dat zijn. Artikel 72 Constitution geeft ook weer dat er gekozen raden zijn die over de regelgevende bevoegdheid beschikken, en dat geen van de eenheden gezag over de andere kan uitoefenen. De grondwet garandeert bovendien de vrije besteding van middelen, het recht belastingen te heffen en de toewijzing van middelen bij overdracht van bevoegdheden.⁷⁰

Het Franse lokale bestuur was lange tijd sterk gecentraliseerd. Gemeenten waren in sterke mate gebonden aan het centrale bestuur. Vanaf de jaren 1960 heeft eerst een periode van deconcentratie plaatsgehad: lokale overheden kregen voornamelijk administratieve taken voor de uitvoering van bevoegdheden van het centrale bestuur. De beschrijving van deconcentratie doet denken aan wat wij medebewind noemen. Niet veel later is tevens een beleid van decentralisatie ingezet, alhoewel dat pas rond de eeuwwisseling echt inhoud kreeg, met de mogelijkheid om referenda te organiseren, en met financiële en fiscale autonomie.⁷¹ De organisatie en bevoegdheden van lokale overheden zijn verder uitgewerkt in de Code général des collectivités territoriales (Cgct). Voor de grootste steden (Parijs, Marseille, Lyon) en voor de Corsicaanse gemeenten geldt op punten een andere regime dan in het navolgende beschreven.

Frankrijk kent meer dan 35.000 gemeenten, alhoewel het aantal door gemeentelijke herindelingen langzaam daalt. Het aantal inwoners varieert van enkele inwoners tot ruim 2 miljoen. Het gemiddelde aantal inwoners bedraagt om en nabij 1500.⁷² Het gevolg van het grote aantal gemeenten is dat er 500.000 raadsleden zijn, hetgeen bijna 1% van de Franse bevolking is.

DE ORGANISATIE VAN DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad wordt rechtstreeks gekozen voor een periode van zes jaar.⁷³ De raad kent tussen 7 en 69 leden.⁷⁴ De burgemeester is voorzitter van de raad. De raad kan commissies vormen; ook daarvan is de burgemeester de voorzitter.⁷⁵

In gemeenten met minder dan 1000 inwoners geldt een meerderheidsstelsel in meervoudige districten, waarbij kiezers evenveel stemmen hebben als er zetels te verdelen zijn. Indien kandidaten in de eerste ronde geen absolute meerderheid halen, dan volgt een tweede ronde, waarin relatieve meerderheid geldt. In gemeenten met meer dan 1000 inwoners geldt een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het kiesstelsel gaat er – kort weergegeven – van uit dat de grootste politieke partij een absolute meerderheid in de raad krijgt. Indien de partij dat niet in de eerste ronde haalt, volgt er een tweede ronde. Dan wordt slechts de helft van de raadszetels in de eerste ronde verdeeld, op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. In de tweede ronde gaan alle dan nog te verdelen zetels (de andere helft) naar de partij met het grootste gemiddelde aantal stemmen per zetel. Het gevolg is dat de relatief grootste politieke partij een absolute meerderheid in de raad verwerft. Het gevolg is ook dat een beperkt verschil in percentage stemmen resulteert in een groot verschil in het aantal zetels: 45% voor de eerste partij tegen 40% van de stemmen voor de tweede partij (en 15% voor een derde partij) kan betekenen dat de eerste partij 29 zetels krijgt en de tweede partij slechts 8.⁷⁶

DE BEVOEGDHEDEN VAN DE GEMEENTERAAD

De voornaamste gemeentelijke bevoegdheden berusten bij de gemeenteraad. Die regelt de gemeentelijke aangelegenheden.⁷⁷ De raad heeft aldus een *compétence générale de principe*. Dat betekent dat hij alle gemeentelijke belangen behartigt, de begroting en de rekening vaststelt, gemeentelijke diensten kan instellen en opheffen, en dergelijke.⁷⁸ De bevoegdheden van de raad zijn begrensd: hij mag de gemeentelijke aangelegenheden niet overschrijden. Een voorbeeld dat de literatuur noemt, is het vaststellen van toelages voor stakers.⁷⁹ Dat is niet aan gemeenten. De rechter vernietigt dan het gemeentelijke besluit of de regeling.

VERHOUDING TOT COLLEGE EN BURGEMEESTER

De raad heeft in Frankrijk een sterke positie en die heeft te maken met de relatief zwakke positie van de burgemeester, die betrekkelijk geringe bevoegdheden heeft. De raad kiest uit zijn midden de burgemeester en (eventueel) zijn *adjoints*, een soort wethouders.⁸⁰ Het aantal adjoints is maximaal 30% van het aantal raadsleden. De verkiezing van de burgemeester geschiedt bij absolute

meerderheid. Indien dat in twee rondes niet lukt, dan volgt een derde ronde met relatieve meerderheid. Dit kiesstelsel geldt ook voor de adjoints, althans in gemeenten met minder dan 1000 inwoners. In gemeenten met meer dan 1000 inwoners worden de adjoints bij absolute meerderheid gekozen op lijsten, waarop man en vrouw om en om zijn vermeld.⁸¹

De burgemeester heeft grosso modo drie taken. Hij is in de eerste plaats de vertegenwoordiger van de staat.⁸² In die hoedanigheid publiceert hij wetten en reglementen, organiseert hij verkiezingen en is hij ambtenaar van de burgerlijke stand. In de tweede plaats is hij belast met de voorbereiding en de uitvoering van raadsbesluiten.⁸³ Hij is, indien er gemeentepolitie is, tevens belast met de handhaving van de openbare orde.⁸⁴ Ten slotte is hij hoofd van de gemeentelijke administratie. De burgemeester kan zijn bevoegdheden overdragen aan zijn adjoints, mits deze bevoegdheden precies zijn beschreven en beperkt in omvang zijn.⁸⁵

OPVALLENDE ASPECTEN EN CATEGORISERING

Frankrijk kent veel en relatief kleine gemeenten. In dat licht is het niet onlogisch dat het lokale bestuur een monistisch model kent; het beperkt het aantal gemeentelijke politieke ambtsdragers enigszins. Met betrekking tot de raad valt vooral het kiesstelsel op. Er is sprake van een uiterst gecompliceerd kiesstelsel, veelal in twee rondes, gericht op het creëren van een (grote) meerderheid in de raad. Dat maakt besluitvorming relatief gemakkelijk. Opvallend is ook de sterke positie van de raad ten opzichte van de burgemeester. Duidelijk is dat Frankrijk een political mayor kent. De burgemeester leidt weliswaar het gemeentebestuur, maar de hoeveelheid gemeentelijke taken is beperkt. Mouritzen en Svaramenen dat Frankrijk een strong mayor-model kent, omdat hij de belangrijkste executive is. Dat miskent mijns inziens de rol van de raad. Omdat de raad over vrijwel alle gemeentelijke bevoegdheden beschikt en de burgemeester over aanzienlijk minder bevoegdheden, is de positie van de gemeenteraad betrekkelijk sterk. Veeleer is sprake van een committee-leader-model. De burgemeester is weliswaar een belangrijke politieke leider, maar de gemeentelijke bevoegdheden zijn verdeeld over de raad en de burgemeester.

EN DE NEDERLANDSE GEMEENTERAAD DAN? EEN RECHTSVERGELIJING...

In het voorafgaande is de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraden in een viertal landen beschreven. Daarbij is telkens aangegeven wat, in Nederlands perspectief, bijzondere aspecten van de beschreven gemeenteraden zijn. Omgekeerd kunnen we nu ook bezien welke elementen van de Nederlandse

gemeenteraad bijzonder zijn en welke elementen in de andere onderzochte landen terug te vinden zijn.

HOOFDSCHAP VAN DE RAAD

In de eerste plaats is in Nederland het hoofdschap van de raad grondwettelijk vastgelegd (artikel 125, eerste lid). De grondwetten van de andere onderzochte landen noemen de gemeenteraad wel, maar – op de grondwet van Nedersaksen na – niet expliciet dat hij het belangrijkste orgaan van de gemeente is. Uit de Belgische grondwet kan weliswaar de preponderante positie van de raad worden afgeleid, maar deze is niet zo expliciet weergegeven als in Nederland. De Duitse federale grondwet noemt alleen de gemeentelijke autonomie. In Noordrijn-Westfalen blijkt in de gemeentewet impliciet dat de raad ‘hoofdorgaan’ is, door de bepaling dat de raad in beginsel alle gemeentelijke belangen behartigt. Uit het stelsel van het Engelse lokale bestuur blijkt dat de council over alle gemeentelijke bevoegdheden beschikt en dat andere organen in beginsel daaraan ondergeschikt zijn. De Franse grondwet ten slotte noemt specifiek met betrekking tot de gemeenteraad dat deze direct wordt gekozen. Andere grondwettelijke bepalingen hebben betrekking op de gemeente in algemene zin, niet op de raad dus. Dat de Nederlandse Grondwet de verordenende bevoegdheid van de raad vastlegt (artikel 127), alsmede enkele bijzondere elementen zoals het kiesrecht en het kiesstelsel (artikel 129 en 130) is minder bijzonder.

MONISME EN DUALISME

Het Nederlandse dualistische lokaal bestuur (wethouders zijn geen lid van de raad; het college beschikt over eigen bevoegdheden) is niet uniek, maar gemeengoed is het dualisme zeker niet. Alleen het Duitse lokaal bestuur valt als dualistisch te typeren. In Duitsland wordt de burgemeester niet uit de raad gekozen, maar rechtstreeks. Of hij lid is van de raad, hangt van de deelstaat af. De wethouders zijn geen lid van de raad. Bovendien kent de wet aan de burgemeester eigen bevoegdheden toe; hij wordt ook wel Chef der Verwaltung genoemd. In Vlaanderen zijn de burgemeester en de wethouders lid van de raad. Wel kent het Gemeentedecreet, net zoals de Gemeentewet in Nederland, enkele specifieke bestuursbevoegdheden toe aan het college. Engeland is sterk monistisch: de leader en de executive komen in beginsel uit de raad, tenzij er een direct gekozen burgemeester is. Dat is slechts in een klein aantal gemeenten het geval. Hun bevoegdheden zijn afgeleid van die van de council. Ook Frankrijk is monistisch: de burgemeester en zijn adjoints worden door en uit de raad gekozen. De bevoegdheden van de burgemeester zijn uitvoerend van aard, maar veelal van taken van de centrale overheid.

HET AANTAL RAADSLEDEN EN HET KIESSTELSEL

Nederlandse gemeenten hebben gemiddeld ongeveer 41.000 inwoners. Daarmee zijn zij vergelijkbaar met gemeenten in Noordrijn-Westfalen. Zij zijn aanzienlijk groter dan die in Frankrijk, Nedersaksen en Vlaanderen en aanzienlijk kleiner dan de counties in Engeland. Toch komt het aantal leden van de gemeenteraden in de onderzochte landen redelijk overeen; Nederland wijkt, met 9 tot 45 raadsleden⁸⁶, niet wezenlijk af van de onderzochte landen. Opvallend is dat in Vlaanderen, Nederland en de Duitse deelstaten een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging geldt en in Engeland en Frankrijk een meerderheidsstelsel. Alleen in Nederland en Vlaanderen is het kiesstelsel een 'zuiver' evenredigheidsstelsel. In de Duitse deelstaten wordt dit stelsel gecombineerd met districten en een personenstelsel. Het laat zien dat op gemeentelijk niveau de vorming van districten mogelijk is, ook in kleine gemeenten. Zoals gezegd is de bedoeling dat aldus alle dorpskernen of stadswijken in de raad vertegenwoordigd zijn. Deze constatering kan voor Nederland van belang zijn bij verdergaande schaalvergroting door gemeentelijke herindeling.

BEVOEGDHEDEN TEN AANZIEN VAN HET GEMEENTELIJK BELANG

In de meeste onderzochte landen hebben de gemeenteraden de algemene bevoegdheid ten aanzien van aangelegenheden van het gemeentelijk belang. In Vlaanderen betekent dit dat de raad het beleid van de gemeente vaststelt en over de verordenende bevoegdheid beschikt. De gemeentewet van Noordrijn-Westfalen bepaalt dat de raad in beginsel alle gemeentelijke belangen mag behartigen, tenzij de wet die aan de burgemeester toekent. De raad beschikt daarom over de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht. Ook de Franse gemeentewet noemt uitdrukkelijk dat de gemeenteraad de gemeentelijke aangelegenheden regelt; hij heeft *compétence générale de principe*. Daartoe behoort (wederom) de verordenende bevoegdheid en de bevoegdheid om de begroting vast te stellen. Opvallend is dat hier jurisprudentie bestaat over de overschrijding van de gemeentelijke aangelegenheden, net zoals in Nederland het geval is met betrekking tot de verordeningsbevoegdheid.⁸⁷ De Engelse councils beschikken uit de aard der zaak over alle bevoegdheden ten aanzien van het gemeentelijk belang. De literatuur noemt specifiek de verordenende bevoegdheid en de vaststelling van de belastingtarieven. De Nederlandse situatie wijkt daarvan niet wezenlijk af. Weliswaar kent de Gemeentewet aan het college eigen bestuursbevoegdheden toe,⁸⁸ maar in beginsel berusten autonome bevoegdheden (de huishouding van de gemeente) bij de raad.⁸⁹ Hij stelt bovendien de verordeningen vast 'die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt'.⁹⁰

POLITIEKE CONTROLE EN VERANTWOORDING

Opvallender zijn de verschillen met betrekking tot de politieke controle. Dat is in Nederland uitgebreider geregeld dan in de onderzochte landen. De Gemeentewet legt hier het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het interpellatieright vast.⁹¹ Daarnaast kent de Gemeentewet een uitgebreide regeling over het recht van onderzoek (het enquêterecht).⁹² De andere zijde van de medaille is de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college en de burgemeester aan de raad. Ook daarover zijn (uitgebreide) bepalingen opgenomen.⁹³

In het Vlaamse Gemeentedecreet is alleen het vragenrecht vastgelegd; het interpellatieright wordt daarvan afgeleid. Hoewel raadsleden inzage hebben in alle dossiers van het gemeentebestuur, is er geen wettelijk gegarandeerd recht van onderzoek. De wet kent verder een inlichtingenplicht van de burgemeester aan de raad. De gemeenteraad kan de structurele onbestuurbaarheid van de gemeente vaststellen, waarna de Vlaamse regering het college kan ontslaan. Het is, evenals de Nederlandse vertrouwensregel, een manier voor de raad om zich te ontdoen van een disfunctionerend college. De controlebevoegdheden in Noordrijn-Westfalen bestaan vooral in de inzage in gemeentelijke stukken. Nedersaksen kent, naast de *Akteneinsicht*, wel expliciet vastgelegd een vragenrecht. Opvallend is dat in de Engelse en Franse literatuur niet gesproken wordt over politieke controle of verantwoording, behalve dat in de Engelse literatuur wordt opgemerkt dat deze leerstukken nog nauwelijks ontwikkeld zijn. De wet geeft geen bepalingen hieromtrent. Gezien de sterk monistische verhouding tussen raad en executive is dat wellicht minder nodig: uit de aard der zaak zal de executive, die door en uit de raad is gekozen, verantwoording aan hem afleggen, al was het maar vanwege de begroting en de jaarrekening. Het lijkt er dus op dat de Nederlandse regeling over politieke controle door de raad en verantwoording aan de raad een relatief uitgebreide regeling is, die de positie van de raad relatief sterk maakt.

CONCLUSIE

Het voorgaande brengt ons bij de vraag hoe sterk de Nederlandse raad is in vergelijking met de gemeenteraden in de onderzochte landen. Hiervoor zagen wij dat de positie van de raad in Duitsland relatief zwak is, mede vanwege de directe verkiezing van de burgemeester. Aan hem komen ook eigen bevoegdheden toe. Het monistische bestuursmodel in Vlaanderen, Engeland en Frankrijk maakt de positie van de raad sterker. Zeker in Engeland is dat het geval, maar ook in Frankrijk is de positie van de burgemeester – en zeker van de wethouders – betrekkelijk zwak. Schematisch zijn de landen als volgt in te delen:

	Executive mayor	Political mayor	Ceremonial mayor	Collegial leaders
Strong mayor-model	Noordrijn-Westfalen Nedersaksen			
Committee-leader-model		Frankrijk		
Collective-model		Engeland (gekozen burgemeester)		Engeland (committee system) Vlaanderen Nederland
Council-manager-model				

Nederland is in dit schema ook weergegeven. Het kent een collective-bestuursmodel. Bestuursbesluiten worden collegiaal genomen, in het college dan wel in de raad. Ook de burgemeester is te karakteriseren als een collegial leader. Hij neemt weinig besluiten zelf, maar in de praktijk functioneert hij als lid van het college van burgemeester en wethouders.

Dat de Grondwet het hoofdschap van de raad garandeert, lijkt op het eerste gezicht sterk, maar het begrip is tegelijkertijd diffuus: het lijkt weinig inhoudelijke betekenis te hebben. Het dualisme heeft ervoor gezorgd dat de raad niet meer beschikt over alle bestuursbevoegdheden; de Gemeentewet kent aan het college eigen bestuurlijke bevoegdheden toe, overigens net zoals in Vlaanderen en in de Duitse deelstaten, zij het daar aan de burgemeester. In dat opzicht is de positie van de raad in Engeland en Frankrijk sterker: de gemeentelijke aangelegenheden worden door de raad behartigd. Bevoegdheden van de executive zijn, tenzij deze optreedt als orgaan van de centrale overheid, daarvan afgeleid. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad in Nederland een sterke positie heeft ten opzichte van het college en de burgemeester. De controlebevoegdheden zijn uitgebreid vastgelegd en hetzelfde geldt voor de verantwoordingsplicht van deze organen aan de raad. De Nederlandse gemeenteraad staat op dit punt sterker dan de gemeenteraden in de andere onderzochte landen.

HOOFDSTUK 4 GEMEENTERAADSLEDEN: BETROKKEN EN BESCHIKBAAR

BERT VAN DEN BRAAK

INLEIDING

Van alle volksvertegenwoordigers staan gemeenteraadsleden ongetwijfeld nog altijd het dichtst bij de burgers die hen kiezen, al zal de band minder sterk zijn dan pakweg twintig jaar geleden. Inwoners kunnen hun raadsleden in eigen omgeving tegenkomen en aanspreken. Die ‘laagdrempeligheid’ was er echter lang niet. Raadsleden werden aanvankelijk door een klein deel van de mannelijke ingezetenen gekozen en zij kozen uitsluitend uit ‘eigen’, veelal welgestelde kring. Zij waren te vatten onder de noemer ‘notabelen’, en veelal dus ‘dorpsnotabelen’. Pas aan het einde van de negentiende eeuw was er sprake van democratisering, zowel door uitbreiding van het kiesrecht als door toename van de kringen waaruit leden werden gekozen. Vanaf 1919 mochten bovendien vrouwen gekozen worden en stemmen (al kreeg dat laatste pas echt betekenis vanaf 1923).

Lange tijd weerspiegelde zich daarna in de raden de verzuilde samenleving. Bevolkingsgroei en grotere gemeenten ten gevolge van herindelingen, alsmede ontzuiling en versplintering van het (lokale) politieke landschap maakten dat aan het einde van de twintigste eeuw de verbanden diffuser werden. De algemene toename van het onderwijsniveau leidde er mede toe dat in raden meer hogeropgeleiden kwamen. Nieuwe groepen, onder wie jongeren, kregen makkelijker toegang tot het raadslidmaatschap. De eisen die aan raadsleden werden gesteld veranderden bovendien. Daardoor heeft ieder tijdvak wel zo zijn ‘eigen’ type raadslid. Wij zullen trachten dat in beeld te brengen. Wat voor ‘lieden’

bevolkten onze raden en waren er regionale verschillen? Vraag is uiteraard ook: wat zijn de maatschappelijke achtergronden van ‘hedendaagse’ raadsleden.

Het minutieus in kaart brengen van de herkomst van gemeenteraadsleden is onmogelijk. Het gaat om tienduizenden personen uit honderden raden, over wie primaire gegevens grotendeels ontbreken. Aan de hand van lokale studies kan alleen een globaal beeld worden geschetst. Belangrijke conclusie is bij voorbaat dat meer onderzoek nuttig zou zijn. Gelukkig zijn er diverse interessante studies naar de geschiedenis van gemeenteraden en zijn leden, zowel met een wetenschappelijke invalshoek als met een meer lokaal-historische insteek. Daarnaast zijn er bronnen als biografische woordenboeken, dagbladen en secundaire literatuur over het bestuur in dorpen en steden. Een mooi voorbeeld van een lokale studie is het Leidse Pluche-project naar de raadsleden van Leiden in de periode 1851-2000.¹ Voor een deel van de gemeenteraadsleden geldt bovendien dat zij (vooral later) elders carrière maakten; als burgemeester, als Statenlid of gedeputeerde of als Kamerlid. Lange tijd was combinatie van een plaats in de landelijke en lokale volksvertegenwoordiging een vrij normale zaak. Voor wethouders gold tot de invoering van het duale bestel sowieso dat zij uit de raad kwamen en in die zin waren ook gegevens over hen relevant voor deze bijdrage. Daarmee is toch een beeld te schetsen van de leden in raden, per regio en per tijdvak en met oog voor het onderscheid tussen stad en platteland.²

De veronderstelling dat het beeld in bepaalde gemeenten model stond voor het beeld in eenzelfde type gemeente is bovendien niet al te gewaagd. Wie iets weet over de gemeenteraad van het Zuid-Hollandse Bodegraven kan vast conclusies trekken over de raden in plaatsen als Woerden of Alphen. Wie het beeld van één Limburgse plattelandsgemeente kent, zal ook iets kunnen zeggen over de omliggende gemeenten. Het beeld van de raad van Deurne zal vermoedelijk niet veel afwijken van dat in Gemert of Someren.

De gemeenteraden zoals die op grond van de Gemeentewet van 1851 werden gevormd, waren de opvolgers van de raden in steden en op het platteland die na de Franse tijd waren ingesteld. De leden daarvan werden op grond van plaatselijke reglementen benoemd of indirect gekozen en wel voor het leven. Hoofdzakelijk overlijden en verhuizing leidden tot wisselingen. In plattelandsgemeenten (onder de vijfduizend inwoners) had de ambachtsheer een recht van voordracht bij de benoeming van schouten, secretaris, maar ook van assessoren (wethouders) en raadsleden.

In 1813 was in steden sprake geweest van herleving van het vroegere bewind waarin stedelijke patriciërs (regenten) een prominente rol speelden. Hun positie hadden zij te danken aan het feit dat de familie al van oudsher zitting had in

het stadsbestuur. Zij hadden in de Bataafs-Franse tijd wel gezelschap gekregen van *homines novi*, onder wie handelaren en gegoede burgers.

De Grondwetsherziening van 1848 en daaruit voortvloeiende Gemeentewet van 1851 maakten een einde aan de weinig democratische samenstelling van de raden en tevens verdween het onderscheid tussen het stedelijk en plattelandsbestuur. In alle gemeenten kwamen gekozen raden. De leden daarvan werden voor zes jaar gekozen, waarbij iedere drie jaar een derde van de leden aan verkiezing werd onderworpen. De omvang van de raad hing af van het inwonertal, van 7 tot 39 leden. Het kiesrecht werd verleend op basis van het betalen van belasting (census): de helft van de som die nodig was om kiezer voor de Tweede Kamer te zijn. Er waren per saldo niet veel beperkingen aan het raadslidmaatschap, al was er één essentieel. Leden moesten in het bezit zijn van het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten. Daarmee waren vrouwen uitgesloten. De minimumleeftijd was 23 jaar (dan was men meerderjarig) en er was een verplichting om het jaar voor de verkiezing de gemeente als woonplaats te hebben. Een beperking was verder dat er geen bloedverwantschap of zwager-schap in de eerste of tweede graad mocht zijn, zowel tussen de leden onderling als tussen een raadslid en de burgemeester.

Onverenigbaar met het lidmaatschap waren de ambten van minister, commissaris van de Koning, griffier van de Staten en gemeenteambtenaar (of andere functies ondergeschikt aan het gemeentebestuur), uitgezonderd bestuurders van armenhuizen of andere liefdadigheidsinstellingen. Net als voor 1851 konden onderwijzers, geestelijken en predikanten en militairen in werkelijke dienst geen raadslid worden. Burgemeesters was het wel toegestaan om lid van de raad te zijn.

HOOGGEBORENEN, NOTABELEN EN RIJKE BOEREN (1851-1895)

Het formele verschil tussen stedelijke en plattelandsgemeenten verviel dan met de Gemeentewet van 1851, gelet op de samenstelling hadden hun raden wel een ander, eigen karakter. In de steden bleef de vertegenwoordiging van aanzienlijke regentenfamilies groot, maar kwamen – en in toenemende mate – fabrikanten, advocaten, notarissen, artsen en rechters in de raad. Het beeld van deze stedelijke gemeenteraden verschilde in dat opzicht niet veel van dat van de Tweede Kamer. Dat gold eveneens voor het nog niet zo uitgesproken politieke karakter van de raden. Raadsleden dankten hun lidmaatschap veelal aan status en positie en (nog) niet zozeer aan uitgesproken politieke opvattingen. Leden waren vaak lid van sociëteiten of culturele gezelschappen en geregeld waren er familieverbanden. Ze konden zeker ook als belangenbehartigers worden ge-

zien, van bijvoorbeeld de handel (in Rotterdam en Amsterdam), van de opkomende industrie (zoals in Zaandam, Leiden, Gouda) en van de scheepvaart en visserij (zoals in Den Haag).



HET EERSTE VROUWELIJKE RAADSLID

Geerdina Wilhelmina Bleumink-Louman (1877-1970) was in 1919 een van de twee eerste vrouwelijke raadsleden in Nederland. Ze vertegenwoordigde de SDAP in de gemeenteraad van Den Haag en bleef lid tot de verkiezingen van 1931. Ze moest haar raadslidmaatschap neerleggen, omdat ze in dienst kwam bij de Stichting Sport- en Speelsterreinen van de gemeente Den Haag. Daarmee kreeg ze de status van gemeentebambtenaar, wat niet gecombineerd kon worden met het raadslidmaatschap. Bleumink ging daar – tevergeefs – tegen in beroep bij de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

In kleinere gemeenten was er eveneens een duidelijke relatie tussen economische activiteiten en raadswerk. Gezien het overwegend agrarische karakter was het niet vreemd dat raden op het platteland veelal bestonden uit de rijkere boeren of (later) uit tuinders. Vaak maakten zij ook de dienst uit in waterschaps- en polderbesturen. De opkomst van kleinbedrijf en industrie leidde ertoe dat ook meer raadsleden uit die sectoren kwamen. Voor de adel gold dat hun aanwezigheid in raden niet opvallend groot was. Voor zover edellieden op gemeentelijk gebied actief waren, was dat vooral als burgemeester (soms gecombineerd met het raadslidmaatschap).

Voor het beeld van de raden in steden zijn gegevens beschikbaar over onder andere Den Haag, Amsterdam, Leiden en Tiel. Van de 132 Haagse raadsleden in deze periode was tien procent rechter of werkzaam bij de rechtelijke macht. Een nagenoeg zelfde percentage was fabrikant, bankier, koopman of reder.³ Die laatste groep, hoofdzakelijk uit Scheveningen, had steeds een vertegenwoordiger in de raad. Ruim een derde had een vrij beroep. De helft daarvan was advo-

caat. Ruim een kwart van de raadsleden had hoge bestuurlijke functies. Voor de Haagse gemeenteraad gold verder dat er nogal wat oud-Indische bestuurders in zaten, naast enkele oud-ministers en hoffunctionarissen. Daarnaast was er nog een tiental leden dat als rentenier kan worden aangeduid.⁴

Bij de 185 Amsterdamse raadsleden was het beeld daarvan iets afwijkend, al zijn er ook duidelijke overeenkomsten. Het sterkst was de groep afkomstig uit handel, bankwezen, industrie en kleinbedrijf: ruim vijfendertig procent. Dertien procent was rechter of werkzaam bij de rechterlijke macht, en een kleine dertig procent had een vrij beroep, waarvan de helft advocaat was. Na 1880 verschenen ook enkele hoogleraren, al mochten hoogleraren aan de Gemeentelijke Universiteit in Amsterdam geen raadslid worden.⁵

Meer hoogleraren – maar dan aan een rijksuniversiteit – zaten er in de Leidse raad. Onder de 121 raadsleden in de jaren 1891-1895 waren vijftien hoogleraren, met bekende namen als S.J. Fockema Andreae, J.Th. Buys en H.L. Drucker. Onder de 35 leden die connecties hadden met het economisch leven waren relatief veel lakenfabrikanten, enkele wijnhandelaren en daarnaast een enkele bankier, een zoutzieder en de directeur van zilverfabriek Van Kempen. Bijna een derde van de leden had een vrij beroep. Het aantal advocaten bedroeg zestien.

De raad van Tiel liet iets meer een mix zien van notabelen (notarissen, rechters, de directeur van het postkantoor), grondeigenaren, fabrikanten en handelaren.

Bij een selecte groep Noord-Hollandse raadsleden, namelijk zij die tevens Statenlid waren, was het beeld gemengd. In de kleinere steden zoals Hoorn en Alkmaar zaten enkele advocaten en notarissen in de raad, maar die waren ook in plattelandsgemeenten als Winkel en Zuid-Scharwoude te vinden. In gemeenten als Zaandam, Zaandijk, Koog aan de Zaan en Wormerveer zaten bovendien fabrikanten (Van Wessem, Vis, Laan, Duyvis), terwijl in Purmerend, Hoorn en Enkhuizen handelaren in de raad zaten. In de plattelandsgemeenten als Haarlemmermeer, Beemster en Wieringerwaard vonden wij vooral landbouwers, veehouders en grondeigenaren.⁶

Als we naar plattelandsgemeenten kijken, dan zien we een heel ander beeld. Van de 52 leden van de raad van Ambt Hardenberg in Overijssel was het overgrote deel (34) afkomstig uit de landbouw, hetzij als akkerbouwer of vervener, of als veeboer. Daarnaast waren er enkele middenstanders (slijter, winkelier, logementhouder). Onder de overige achttien leden zaten de burgemeesters, een enkele notaris en leden zonder beroep. In Ede waren landbouwers eveneens het sterkst vertegenwoordigd, naast een enkele fabrikant, veearts of bierbrouwer.⁷ Dat was in de gemeenteraad van het Limburgse Neer niet anders. Daarin zaten verdere enkele fabrikanten en brouwers, een jeneverstoker, alsmede een herber-

gier, een schoenmaker en een voerman. In de raden van Zoetermeer en Zegwaart zaten hoofdzakelijk akkerbouwers en boeren, naast enkele winkeliers. In de raad was slechts een enkele notabele (arts en de burgemeester) te vinden.

De relatie tussen economische activiteiten en de samenstelling van de raden was zowel in steden als op het platteland sterk, maar was wel verschillend van aard. Landbouw en veeteelt waren bepalend in de plattelandsgemeenten en handel, industrie, kleinbedrijf en bankwezen in de steden. Onder de leden waren er verder relatief veel met beroepen als advocaat, rechter, notaris en arts, waarbij hun aantal in steden hoger lag dan in plattelandsgemeenten. Een duidelijke relatie was er verder tussen de herkomst van raadsleden en de aanwezigheid van een universiteit (Leiden, maar hetzelfde beeld was er in Groningen en Utrecht) of van ministeries (Den Haag).⁸ In plattelandsgemeenten had de combinatie van burgemeester en raadslid een bijzondere betekenis. De burgemeester kon de vaak uit slechts zeven of negen leden bestaande raden in kleinere gemeenten al snel domineren, zowel door kennis als door stemgedrag. Daar zou geleidelijk wel verzet tegen komen. In 1903 zou er vanuit de raad van Dokkum bij de burgemeester op worden aangedrongen zich niet langer kandidaat te stellen, vanwege diens te grote invloed op de besluitvorming.

Rond 1890 was er sprake van een zekere omslag in de gemeentelijke politiek. Geleidelijk verdween de wat apolitieke verkiezing van afgevaardigden, die soms meer op hun prestige dan op hun opvattingen werden beoordeeld. De politieke scheidslijnen werden zichtbaarder. In 1879 was als eerste partij de ARP opgericht. Kwesties als uitbreiding van het kiesrecht, wenselijkheid van overheidsingrijpen in de economie en noodzaak voor sociaal beleid zorgden verder bij de liberalen voor de opkomst van een democratischgezinde vleugel. Bovendien kwam rond 1880 een socialistische beweging op gang, die in 1894 uitmondde in vorming van de SDAP. Die partij zou zich juist op gemeentelijk vlak sterk roeren, kwam met een 'gemeentelijk programma' en politiseerde daarmee de raadsverkiezingen.⁹

'EVENWICHTIGER' AFSPIEGELING [1895-1931]

De strijd om uitbreiding van het kiesrecht mondde in 1896 uit in een nieuwe Kieswet. Daarin was niet langer uitsluitend het betalen van belasting het criterium. Het aantal kiezers nam daardoor toe. In 1851 had slechts vijf procent van alle inwoners stemrecht. Na een lichte stijging verdubbelde dat percentage in 1888 en het steeg daarna tot circa vijftien procent. Tot de jaren tachtig van de negentiende eeuw lag het opkomstpercentage bij verkiezing van raadsleden overigens als regel (ver) onder de vijftig procent. Door de kiesrechtuitbreiding nam de deelname aan verkiezingen toe.



EEN GEKOZEN BURGEMEESTER

W.H. (Hubert) Pyls (1891-1903) was in de periode 1851-1899 liberaal gemeenteraadslid in Maastricht, en in de periodes 1861-1967 en 1873-1900 bekleedde hij het ambt van burgemeester. Toen hij in 1867 niet werd herbenoemd, werd hij wethouder. In 1869-1873 zat hij ook in de Tweede Kamer. Na 1994 was het voor raadsleden niet langer mogelijk gelijktijdig burgemeester in de eigen gemeente te zijn.

De uitbreiding vergrootte de kansen voor kandidaten met een lagere maatschappelijke en economische status, al nam het aantal arbeiders na 1919 pas echt toe. De ARP had haar aanhang onder de 'kleine luyden', maar onder haar vertegenwoordigers waren vooral middenstanders (winkeliers, eigenaren van kleinbedrijf) te vinden. De komst van raadsleden van de SDAP (opgericht in 1894) zorgde wel voor de geleidelijke komst van vakbondsbestuurders, die vaak een achtergrond hadden als arbeider of beambte. De in 1907 in Den Haag gekozen K. Brok was aanvankelijk fabrieksarbeider, zijn Rotterdamse partijgenoot A.W. Heijkoop klerk bij de belastingdienst en de in Zutphen gekozen H.J. van Braambeek spoorwegbeambte. De in 1912 in Leeuwarden gekozen P. Hiemstra was aanvankelijk boerenknecht en kaasmaker en later vakbondsbestuurder. Ook via ARP en RK(SP) kwamen er vakbondsbestuurders en arbeiders in de raden, zoals de Arnhemmers P. van Vliet en Ch. Smeenk. Die ontwikkeling werd versterkt door de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917 en van het vrouwenkiesrecht in 1919.

Bij de wijziging van de Grondwet in 1917 werd tevens een nieuw kiesstelsel voor de raden ingevoerd. In plaats van het personenstelsel waarbij een kandidaat de absolute meerderheid moest halen om te worden gekozen, kwam er een lijstenstelsel. De zittingsduur werd vier jaar. Voortaan zouden kiezers hun stem uitbrengen op een door een partij (in de praktijk de plaatselijke partijafdeling) opgestelde kandidatenlijst. Voorkeurstemmen boden enige kans op

doorbreking van de lijstvolgorde. De eerste verkiezingen volgens de gewijzigde bepalingen vonden in 1919 plaats.

Via de additionele artikelen werd naast het nieuwe kiesstelsel de verkiesbaarheid van vrouwen ingevoerd. Sneller dan verwacht kon er bovendien in 1919 door aanneming van het initiatiefvoorstel-Marchant vrouwenkiesrecht worden ingevoerd. Bij raadsverkiezingen vanwege een gemeentelijke herindeling hadden de vrouwen van Maastricht op 17 mei 1920 de primeur.

De mogelijkheid voor vrouwen om raadslid te worden, had lange tijd beperkte betekenis. Bij de verkiezingen van 1919 werden 88 vrouwen (nog geen één procent van het totaal aantal) gekozen. Sociaaldemocraten waren daarbij het sterkst vertegenwoordigd. Een opvallende verkiezing was bijvoorbeeld wel die van een sociaaldemocrate, Hanna Hendriks-Buiteman, in het Limburgse Gennep. Zij werd met voorkeurstemmen gekozen.

Onder de ruim tweehonderd raadsleden in Amsterdam (in de gehele periode 1895-1931) waren slechts negen vrouwen. Vier van hen werden al in 1919 gekozen. De bekendste was Carry Pothuis-Smit, die in 1920 tevens het eerste vrouwelijke Eerste Kamerlid werd. Vrouwelijke gemeenteraadsleden waren allereerst te vinden bij de SDAP en de VDB, maar de CHU had vanaf 1921 in de advocate Frida Katz eveneens een prominente vertegenwoordigster. Zij was vanaf 1922 tevens Tweede Kamerlid. In de raad van Den Haag waren onder 187 leden 10 vrouwen. Ook onder hen was een raadslid, de zenuwarts Agnes de Vries-Bruins, dat tevens Tweede Kamerlid was. Zij was eerst raadslid in Groningen (1919-1922) en daarna in Den Haag (1927-1939).

Opvallend was dat in Den Haag de katholieken steeds een vrouwelijke vertegenwoordiger hadden, onder wie L.P.M. Loeff (1930-1935), een dochter van oud-minister J.A. Loeff. Van de 149 Leidse raadsleden waren er slechts 6 vrouw, waarbij de SDAP de meeste vrouwelijke leden had. De vrijzinnig-democrate Mien van Itallie-van Embden zat enige tijd in de Tweede Kamer. Die combinatie kwam ook voor bij de Rotterdamse raadsleden Suze Groeneweg (SDAP) en Annie Meijer (RKSP).

Relatief veel vrouwelijke raadsleden waren zonder beroep. In christelijke kringen was een politieke loopbaan voor gehuwde vrouwen vrijwel taboe. Vrouwelijke ambtenaren moesten bij een huwelijk ontslag nemen. Maatschappelijk betrokken vrouwen die politiek actief wilden zijn en die noodgedwongen 'thuiszaten', konden wel gemeenteraadslid worden. Dat betrof echter slechts een kleine minderheid. Van de tien vrouwelijke raadsleden in Den Haag hadden er drie wel een baan: pensionhoudster, directrice van een particuliere school en Tweede Kamerlid.

Vrouwelijke raadsleden waren vooral te vinden in de grotere gemeenten. In de Maastrichtse gemeenteraad zat bijvoorbeeld 25 jaar voor de SDAP Anna Wijnandt-Louis. Buiten de grote steden kunnen worden genoemd gemeenten als Ulrum, Gasselte, Naarden en Simpelveld. In laatstgenoemde gemeente werd al in 1919 een vrouw met voorkeurstemmen gekozen. In het merendeel van de gemeenten zat dus lang geen enkele vrouw in de raad.

Als we nader inzoomen op de samenstelling van de gemeenteraden in deze periode, dan zien we uiteraard allerlei van deze genoemde veranderingen. Er was sprake van de komst van nieuwe groepen raadsleden. De sterke aanwezigheid van notabelen, waarvan overigens niet in alle gemeenten sprake was, was geleidelijk afgenomen. Wel behielden in Brabantse gemeenten met industrie, zoals Helmond en Tilburg (textiel), Oss (vleesverwerking), Valkenswaard (sigaren) en Roosendaal, Oosterhout en Steenbergen (suiker) industriëlen een dominante plaats in de gemeentepolitiek. Sommige Brabantse raden kenden (katholieke) kandidatenlijsten naar beroepscategorie, met bijvoorbeeld een werknemerslijst.

De veranderingen in maatschappelijke herkomst van de raadsleden lijken in grotere gemeenten wel zichtbaarder te zijn geweest dan in kleinere. In de Rijnstreek (Bodegraven, Barwoutswaarder, Rietveld, Benschop, Waarder) bleven veehouders, kaashandelaren en landbouwers dominerend in de raad, al vertegenwoordigden zij nu wel christelijke partijen (met name ARP en CHU).¹⁰ Elders (bijvoorbeeld in Neer) verscheen een enkele 'werkman' (metselaar, smid) of vakbondsbestuurder. Onder de landbouwers in raden in plattelandsgemeenten waren er meer die niet tot de rijksten van de gemeenten behoorden.

In de Amsterdamse raad waren in de periode 1895-1931 zowel bij SDAP als communisten (SDP, CPH) enkele arbeiders te vinden. In de raad van Leiden zat S.C. Baart-Braggaart, die in een sajefabriek werkte, en een los werkman (H. van Weeren). Onder de AR-leden waren een metselaar en een timmerman. Maar ook in een plaats als Oisterwijk kwam in 1919 een arbeider (uit de leerindustrie) in de raad. Sterker vertegenwoordigd waren echter vakbondsbestuurders. Zij waren niet alleen onder de SDAP'ers te vinden (in Amsterdam: B.C. Franke, J. Loopuit, H. Polak, C. Woudenberg), maar ook bij christendemocraten, zoals de ARP'er G. Baas Kzn. en de katholiek W. Steinmetz. Voor enkelen van hen gold dat zij tevens Kamerlid waren, zoals ook de Haagse raadsleden J.R. Snoeck Henkemans (CHU) en L.F. Guit (RK) en de Rotterdammer J. Brautigam.

De combinatie raadslid-Kamerlid kwam bij raadsleden uit de grote steden geregeld voor. Onder de Amsterdamse raadsleden waren Tweede Kamerleden als Z. van den Bergh, P. Nolting en Th.M. Ketelaar (VDB), Th. Heemskerk en S. de Vries (ARP), J.B. van Dijk (RKSP), liberalen als J.A. van Hamel en I.H.J. Vos

en de sociaaldemocraten A.B. Kleerekoper, F.L. Ossendorp, P.L. Tak en J. van den Tempel. Uit de Haagse raad kunnen worden genoemd de sociaaldemocraten J.W. Albarda, W.H. Vliegen en J.E.W. Duijs, de vdb'ers Treub en H.P. Marchant en de arp'ers H. Seret en J. Krap. Ook Eerste Kamerleden waren soms tevens raadslid. In 1920 hadden liefst 40 Tweede Kamerleden eerder ervaring opgedaan in het gemeentebestuur en waren er 39 die tevens in de gemeenteraad zaten.

Tot de in 1921 in Amsterdam vanwege een herindeling gekozen raadsleden behoorden ook twee vertegenwoordigers van de zogeheten Rapaille Partij, een anarchistische partij die zich vooral richtte op het belachelijk maken van het parlementaire stelsel. Lijsttrekker was de als 'Had-je-me-maar' bekendstaande Cornelis de Gelder, een marskramer, acrobaat en metselaar, die een zwervend bestaan leidde en enige tijd in Veenhuizen had verbleven. Hij werd gekozen samen met H. Zuurbier, een marktkoopman. De verkiezing van Van Gelder leidde tot enige zorg en in 1921 zelfs tot aanpassing van de Gemeentewet. Aan de vereisten voor het raadslidmaatschap werd toen toegevoegd dat ook zij die op grond van artikel 3 van de Kieswet waren uitgesloten als kiezer evenmin lid konden worden van de raad. Het ging dan met name om hen die wegens openbare dronkenschap, bedelarij of landloperij tot een gevangenisstraf waren veroordeeld ('onwaardigen'). Gesproken werd wel van het 'Had-je-me-maar-wetsontwerp'. Enthousiast was de Tweede Kamer niet. Een groot deel van de Kamer vroeg om intrekking, omdat er sprake was van gelegenheidswetgeving en omdat excessen er mogelijk juist door zouden worden aangewakkerd. Niettemin stemde een ruime meerderheid ermee in (79 tegen 6 stemmen). Tegen waren alleen de communisten, enkele leden van belangenpartijen en de vdb'er Van Beresteyn. De Eerste Kamer was in december 1921 unaniem voor.

De kansen van 'nieuwkomers' en lokale partijen nam door de evenredige vertegenwoordiging toe en zeker in grotere gemeenten verschenen daardoor soms eenlingen of belangenpartijen. In Amsterdam kwam er al in 1919 een raadslid voor een Middenstandspartij en die partij behield tot 1935 zetels. De afgevaardigden van deze partij waren overigens niet allen uit de middenstand afkomstig. Een van hen was caféhouder. In 1923 werd de toen bekende bioscoopexploitant W. Mullens raadslid in Den Haag en zijn Amusementspartij behield tot 1931 een zetel. Eerder, in 1917 had de bekende revueartiest Henri ter Hall een zetel veroverd in het Zuid-Hollandse Rijswijk. Hij bleef met een plaatselijke lijst tot september 1941 lid.



HET JONGSTE RAADSLID OOI

Peter Raaijmakers werd in 2014 met voorkeurstemmen tot raadslid van Sint-Michielsgestel gekozen voor de Plaatselijke Politieke Alliantie. Hij kon zijn zetel pas in september dat jaar innemen, aangezien hij bij zijn verkiezing nog geen achttien jaar oud was.

HOOGTIJ VAN DE VERZUILING [1931-1970]

Van betekenis voor de mogelijkheden om raadslid te worden, was de totstandkoming in 1931 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Dat bevatte een verlofregeling voor ambtenaren die tevens raadslid waren. Hierdoor kon aan ambtenaren die overdag raadswerk moesten doen, als de dienst het toeliet, onbezoldigd verlof worden verleend. Slechts in hoge uitzondering werd dat verlof niet verleend.

Herziening van de Gemeentewet leidde in 1931 daarnaast tot enkele aanpassingen in de regeling voor incompatibiliteiten. Bloedverwantschap of zwager-schap werden beperkt tot de eerste graad. Er werd wel een verbod ingesteld voor echtelieden om tegelijk raadslid te zijn.

Tijdens de parlementaire behandeling was er discussie over het niet langer uitsluiten van geestelijken en predikanten. Een amendement-Lingbeek (van de orthodox-protestantse HGSP) om het verbod te handhaven, kreeg evenwel geen meerderheid. De openstelling van het raadslidmaatschap voor predikanten had echter geringe betekenis, vooral omdat de Nederlands Hervormde kerk de combinatie afwees. In 1939 kon de Amsterdamse kerkenraad van dat kerkgenootschap echter niet verhinderen dat toch een predikant, de NSB'er L.C.W. Ekering, raadslid werd.

Emeritus-predikanten zaten wel vaker in raden, zoals P. Zandt (SGP) en J. Fokkema (ARP), die raadslid in Delft en Ede waren, H. Langman (CHU) die dat in Voorburg was, J. Lammerts van Bueren (CHU) in Zeist, C.A. Lingbeek

(HGSP) in Den Haag en J.L. Faber (SDAP) in Zutphen. In de periode na 1945 kunnen worden genoemd A.J. Kret die raadslid was in Leiden en H.G. Abma (SGP) in Gouda. Voor predikanten van andere kerkgenootschappen bestond de beperking overigens niet. Zo zat de christelijk-gereformeerde C. van der Zaal in de raad van Ulrum (1946-1949) en Harlingen (1958-1960), was de vrijzinnig-hervormde predikant P.M. Mentzel raadslid voor de PvdA in Dordrecht (1958-1970) en zat de doopsgezinde voorganger J. Knot (PvdA) in de raad van Heerlen. In 1970 werd de met voorkeurstemmen tot raadslid in Venlo gekozen kapelaan J. Oberjé door pastoor en kerkbestuur gedwongen af te zien van een raadszetel. De oud-katholieke priester B.A. van Kleef zat wel geruime tijd in de raad van Egmond aan Zee.

Het aantal vrouwelijke raadsleden bleef nog geruime tijd laag. In 1958 werd 3,7 procent van de raadszetels door een vrouw bezet. In de Haagse gemeenteraad zaten in 1946 bijvoorbeeld slechts zes vrouwen (op een totaal van 45). In de gehele periode 1931-1970 waren er onder de 153 Zeister raadsleden slechts dertien vrouwen. In veel meer gemeenten ontbraken vrouwelijke raadsleden. Vrouwelijke leden waren inmiddels wel bij vrijwel alle partijen te vinden, het meest bij CPN en PvdA en gevolgd door de VVD. Voor de CPN zat bijvoorbeeld 23 jaar (1951-1958 en 1966-1982) Heiltje de Vos in de Rotterdamse raad. De CHU had in 1953 echter onder ruim 1250 raadsleden slechts negen vrouwen, van wie de latere staatssecretaris van Justitie Bert Haars in Breukelen de bekendste was. De KVP had in 1951 25 vrouwelijke raadsleden. Voor de KVP zat in de raad van Den Haag onder anderen M.J.B. Romme, een zus van KVP-voorman Carl Romme, en in de Rotterdamse raad de apotheker Lucy Vuylsteke (raadslid 1949-1962). Veel katholieke vrouwelijke raadsleden waren ongehuwd, soms omdat zij weduwe waren geworden. Dat gold echter niet voor de Venlose Rie van Soest-Jansbeken. Zij kwam in 1958 in de gemeenteraad via een afzonderlijke vrouwenlijst, omdat zij en medestandsters vonden dat er te weinig vrouwen politiek actief konden zijn in de KVP. In 1966 verhinderde die partij dat een in Leidschendam met voorkeurstemmen gekozen vrouw toetrad tot de raad. De ARP zag pas in december 1959 in de Rotterdamse gemeenteraad haar eerste vrouwelijke raadslid verschijnen, dr. F.T. Diemer-Lindeboom. In 1965 telde de ARP nog slechts zes vrouwelijke raadsleden.

De veranderingen in maatschappelijke herkomst illustreren wij opnieuw aan de hand van de Leidse raad. In Leiden waren er in de periode 1919-1970 211 raadsleden. De grootste groep (een kwart) had een vrij beroep of was zelfstandige, zoals schoenwinkelier, makelaar, kapper, timmerman of boekdrukker. Tot deze zelfstandigen rekenen we ook advocaten, van wie er nog een viertal in de raad zat.

Ruim twintig procent van de leden kwam uit de bestuurlijk-ambtelijke sector, onder wie relatief veel rijksambtenaren. Tot die groep behoorden ook een adjunct-secretaris van het wetenschappelijk bureau van de ARP en een politicagent.

Zeventien procent van de leden was werkzaam in onderwijs of cultuur, onder wie de hoogleraar J.M. van Bemmelen. Onderwijzers, leraren en medewerkers van de universiteit waren sterk vertegenwoordigd. Vijftien procent was werkzaam in het bedrijfsleven, van wie de helft als ‘arbeider’. In de raad zaten onder anderen directeurs van een breifabriek en van een filiaal van de Middenstandsbank. Er waren vier leden die vakbondsbestuurder waren en de VVD’er Frits Porthene was directeur van de Koninklijke Nederlandse Middenstandsbond. Uit de rechtelijke macht was nog slechts één lid afkomstig. Van de 36 leden zonder beroep was de helft vrouw. Twee vrouwen waren verder werkzaam in de maatschappelijke zorg. Al met al wel een gevarieerder beeld dan voor 1931.

‘Belangen’ bleven zeker een rol spelen. In de Rotterdamse raad hadden steeds aan de haven gerelateerde belangen ‘een stem’. Raadsleden als J.Ph. Backx, voorzitter van de Scheepvaartvereniging Zuid, J.U. Schilthuis, directeur van een handelsvereniging, en H. Willemse, directeur van een rederij en vervoersbedrijf, zorgden daarvoor. Daarnaast zaten in de Rotterdamse raad lange tijd leden met een vakbondsachtergrond. De sterke positie van de PvdA in die raad – en dat gold in andere gemeenten uiteraard ook – drukte bepaald een sterk stempel op het maatschappelijke profiel van de leden, al zaten voor de PvdA ook bijvoorbeeld enkele advocaten en (huis)artsen in de raad. De wethouders Roel Langerak en Dries van der Vliet waren van huis uit respectievelijk metaalbewerker en elektricien. Het beeld verschoof al enigszins in 1966. Nieuwkomers waren toen onder anderen een bedrijfsadviseur (Arie Lems), een directeur van een stichting op onderwijsgebied, een journalist (Cees Roozmond) en een administrateur bij een scheepvaartbedrijf.

Hoewel hun aantal – zeker landelijk – niet groot zal zijn geweest, zijn er in deze periode twee groepen die met name moeten worden genoemd: (huis)artsen en architecten. In de Amsterdamse raad zaten de artsen E.J. Abrahams (VDB, 1911-1934), Ben Sajet (SDAP/PvdA 1923-1962), I.Z. Baruch (PvdA 1953-1970) en Ben Polak (CPN 1946-1953). In de Rotterdamse raad waren dat J.H. Lamberts (PvdA, 1945-1970) en M. Oudkerk (ARP, 1946-1953) en de tandarts H.C. Kranenburg (CHU, 1946-1958), in Delft D.P. Kok (CHU 1945-1973) en in Utrecht de huisarts L. Hardy (KVP). Artsen zaten ook in raden van kleinere gemeenten zoals H.J. Boelmans Kranenburg, die voor de CHU in de raad van Stadskanaal zat, L. Jonknecht, die ruim dertig jaar raadslid in Venlo was, en in de jaren twintig de Zwijndrechtse huisarts F. Dozy.

In grote(re) steden zaten enkele architecten in de raad. In Amsterdam werd al in 1909 voor de SDAP Zeger Gulden raadslid. In de Haagse gemeenteraad waren de architecten Machiel Vrijenhoek (SDAP) en W.B. van Liefland (RK) vooraanstaande leden. In de Groningse raad zat negen jaar namens de katholieken A.Th. van Elmpt, een architect die in de Groningse binnenstad winkels en woonhuizen ontwierp, maar ook het katholieke ziekenhuis. Rotterdamse raadsleden met deze achtergrond waren Jan Verheul Dzn. (liberaal raadslid 1902-1935), E.H.A. Kraaijvanger (RKSP 1928-1935) en Willem van Tijen (PvdA, 1946-1954). Zij traden in de voetsporen van de 'grote' Pierre Cuypers, die drie jaar (1891-1894) raadslid was in Amsterdam en achttien jaar (1899-1917) in Roermond.

Ter illustratie van het beeld van de raden nog enkele gegevens over samenstelling in kleinere gemeenten. In de periode 1931-1970 waren er in Castricum 31 raadsleden, van wie er acht werkzaam waren in het bedrijfsleven (zoals bij Hoogovens en Ford). Twee kwamen uit de bestuurlijk-ambtelijke sector, dertien waren middenstander of landbouwer (onder anderen een bollenkweker) of hadden een vrij beroep (zoals advocaat of procuratiehouder) en drie waren 'huisvrouw' zonder beroep. Opvallend is dat vijf leden werkzaam waren in de zorg, vooral als verpleger.¹¹

Bij de 153 raadsleden in Zeist kwam tien procent uit de bestuurlijk-ambtelijke sector, 25 procent uit het bedrijfsleven (onder wie twaalf 'arbeiders'), bijna veertig procent was zelfstandig werkzaam, bijvoorbeeld als advocaat of als middenstander. In de raad van Zeist zaten bijvoorbeeld een bakker, een slager, een bloemist en een drogist. Negen procent kwam uit het onderwijs, met relatief veel leraren, maar ook een buitengewoon hoogleraar. Dertien procent had geen beroep, onder wie ruim een derde vrouw.¹²

In het Brabantse Deurne hadden landbouwers, onder meer actief bij de ontginningen in de Peel, een sterke positie. In die gemeente – en verondersteld mag worden dat het elders in Brabant niet anders was – was er nauwe verwevenheid tussen verenigingsleven en gemeentepolitiek. Raadsleden hadden 'nevenfuncties' in de sport, op cultureel gebied en bij de buurt- en carnavalsverenigingen.¹³

In plattelandsraden ging de toename van arbeiders en middenstanders uiteraard ten koste van het aantal agrarische raadsleden. Daarbij kan worden opgemerkt dat die daling zich eveneens aftekende voor agrariërs als beroepsgroep (van 38 procent in 1920 naar 21 procent in 1960).

Zoals het gehele politiek bestel vanaf 1917 werd gekenmerkt door de verzuijing, zo was dat inmiddels op gemeentelijk niveau niet anders. Vertegenwoordigers van partijen waren sterk gebonden aan organisaties van de eigen zuil.

Gedacht kan worden aan vakbonden, middenstands- en werkgeversorganisaties, sportverenigingen (waarbij in veel takken nog afzonderlijke christelijke, katholieke en neutrale organisaties bestonden) en woningcorporaties. Die betrokkenheid was ook vaak daadwerkelijk aanwezig, doordat raadsleden in een of meer van die (lokale) verenigingen bestuurlijk actief waren. Zo ontstond er een nauw verband tussen politiek en lokaal maatschappelijk middenveld.

Het aantal Tweede Kamerleden dat tevens lid van de gemeenteraad was, bleef aanzienlijk. In 1931 waren dat er 32 (van de 100), in 1950 17 en in 1960 29. Bij de Kamerleden die eerder raadservaring hadden, was vanaf 1950 sprake van groei. In 1950: 34, in 1960 en 1970 48.



HET LANGSTZITTENDE RAADSLID VAN NEDERLAND

De in 1931 geboren Jacob Hendrik (Job) Hoegée zat 51 jaar in de gemeenteraad; eerst van 1958 tot 1971 in Vreeswijk en vervolgens tot en met 2010 in Nieuwegein. Hij vertegenwoordigde de SGP. In 2010 werd hij als nummer twee van een lijst van ChristenUnie en SGP samen niet herkozen.

MEER VROUWEN, HOOGOPGELEIDEN EN JONGEREN (1970-2015)

Bij de onverenigbare ambten had het onderwijzend personeel al sinds de Gemeentewet van 1851 een aparte positie. Alle onderwijzers van het algemeen vormend lager onderwijs waren uitgesloten van het raadslidmaatschap. Anders dan hun collega's van gemeentelijke middelbare en hogere scholen konden leraren in het bijzonder onderwijs daarentegen wel raadslid worden in de gemeente waar de school was gevestigd.

In 1956 kwamen de ministers Beel en Cals met een wetsvoorstel om deze incompatibiliteit geheel te schrappen.¹⁴ Een amendement van P.J. Oud (VVD) om de onverenigbaarheid te handhaven voor onderwijzend personeel dat in

dienst van de gemeente was, verhinderde dat evenwel. Een tweede poging, van de PvdA'ers Cees Laban en Huub Franssen, tot schrapping van de beperking strandde in 1970 opnieuw. De Tweede Kamer verwierp het initiatiefvoorstel, waarbij alleen fracties ter linkerkant (en twee D'66-leden) voorstonden.

Pas in september 1981 slaagden de PvdA'ers Jos van Kemenade, David van Ooijen en Piet Stoffelen er in een (nieuw) initiatiefvoorstel door de Kamers te loodsen, waardoor deze onverenigbaarheid verviel.¹⁵ Het CDA en andere tegenstanders vonden dat door onderwijzend personeel van gemeenten toegang te geven tot de raad juist discriminatie ontstond met ander gemeentelijk personeel. Steun van de meerderheid van de VVD-fractie zorgde ervoor dat er in de Eerste Kamer toch een meerderheid (37 tegen 28 stemmen) was.

Nog enkele andere wijzigingen ten aanzien van de incompatibiliteiten waren van belang. Al in 1965 verviel de eis dat de gemeente voorafgaande aan het raadslidmaatschap al minstens twaalf maanden tevens de woonplaats moest zijn. Fundamenteel was een in 1980 tot stand gebrachte herziening van het Burgerlijk Wetboek. Die zorgde ervoor dat werknemers in de marktsector verlof moesten krijgen om tijdens werktijd raadswerk te kunnen doen. In 1969 was de PvdA'er Laban al met een motie gekomen die om onderzoek vroeg naar een regeling ter zake. Betoogd werd dat werknemers achtergesteld waren bij ambtenaren, die op grond van het ARAR immers wel verlof konden krijgen. Het ging overigens om verlof zonder behoud van loon. Een VNG-commissie onder voorzitterschap van de Bredase burgemeester W. Merckx had uiteindelijk in 1974 tot wettelijke regeling geadviseerd. Het door de ministers De Ruiter en Wiegels verdedigde wetsvoorstel kon in 1979 in de Tweede Kamer op brede steun rekenen.¹⁶ Diverse woordvoerders benadrukten dat de raad een gevarieerde samenstelling moesten hebben en dat alle sectoren daarin vertegenwoordigd moesten kunnen zijn. Beide Kamers namen het wetsvoorstel unaniem aan.

Evenmin op bezwaar stuitte het schrappen van de beperkende bepalingen rond familiebetrekkingen van raadsleden. Dit gebeurde bij een wetswijziging die de grondwettelijke verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 23 naar 18 jaar verlaagde. Tot dan moest bij verkiezing van bloedverwanten of bij zwager-schap het lot bepalen wie zou worden toegelaten als lid. Gesteld werd dat de bepaling dateerde uit een tijd dat de band tussen ouders en kinderen en tussen echtgenoten nog hiërarchisch was, waardoor ongewenste beïnvloeding kon plaatsvinden. Dat was niet meer zo. Er waren bovendien talrijke andere relaties die gevaar van ongewenste beïnvloeding konden opleveren, zoals de niet-wettelijk geregelde samenlevingsvormen of die tussen werkgever en werknemer.

Uitbreiding van de mogelijkheden om de toegang tot raadslidmaatschap te vergroten, werd door minister De Gaay Fortman in 1975 nadrukkelijk ook nagestreefd met een wetsvoorstel om aan de Gemeentewet een nieuw hoofdstuk over vergoedingen toe te voegen.¹⁷ De vergoeding voor raadswork was tot dan gekoppeld aan het bijwonen van vergaderingen. Vanaf 1931 stelden Gedeputeerde Staten de bedragen daarvoor vast, na de raad daarover te hebben gehoord. In plaats daarvan kwamen er nu een jaarlijkse vergoeding en onkostenregeling. De middelen voor de vergoeding werden bovendien aanzienlijk verhoogd. VVD-Eerste Kamerlid H.C.G.L. Polak sprak zijn twijfel uit over het beoogde effect. Hij stelde dat het probleem vooral was dat veel beroepen nauwelijks of niet met het raadslidmaatschap waren te combineren. Met de CPN stemde de VVD in de Eerste Kamer in mei 1976 dan ook tegen.

Bij de veranderingen in het beeld van de herkomst van raadsleden na 1970 zijn toename van het aantal vrouwen, een gemiddeld hoger opleidingsniveau en een zekere verjonging – al was die niet blijvend – het meest in het oog lopend. Bovendien werd het in 1985 voor niet-Nederlandse ingezetenen mogelijk om zowel te stemmen voor de gemeenteraad als om gekozen te worden. Dat was het gevolg van een wijziging van de Grondwet in 1983, waarvoor het kabinet-Den Uyl in 1975 een voorstel had ingediend. Het ging daarbij om inwoners van andere EEG-landen, (statenloze) Zuid-Molukkers en buitenlandse werknemers die al vijf jaar in Nederland verbleven maar hun eigen nationaliteit hadden behouden. Het in 1982 aanvaarde voorstel in tweede lezing en de aanpassing van de Grondwet werden in 1984 gevolgd door een wijziging van de Kieswet.

Vooraf in de grotere (stedelijke) gemeenten had de wijziging betekenis, zowel door de verkiezing van migranten als door invloed op de samenstelling van kandidatenlijsten en voorkeurstemmen. In de vier grote steden was in 2006 20 procent van de leden allochtoon. Het aantal niet in Nederland geboren raadsleden lag in 2002 landelijk op drie procent en in 2012 op nog geen vier procent, het aantal leden met een niet-Nederlandse vader of moeder op respectievelijk zes en zeven procent.

Traditioneel waren de sectoren onderwijs en bestuurlijk-ambtelijk al belangrijke rekruteringsbronnen. Voor het onderwijs geldt dat de aanwezigheid van instellingen (denk aan universiteiten, maar ook onderzoeksinstituten zoals TNO) van betekenis is. In kleinere gemeenten zat vaak een enkele onderwijzer of leraar in de raad.

Bij ambtenaren ging het om hen die werkzaam waren bij ministeries, provincies en (andere) gemeenten, maar ook om ambtenaren van waterschappen en de

PTT. Er lijkt zich de laatste decennia een toename af te tekenen van het aantal fractie- en partijmedewerkers. Aan deze sector verwant zijn ondersteunende of koepelorganisaties, bijvoorbeeld in het onderwijs of de zorg. Die laatstgenoemde sector (maatschappelijke zorg, buurt- en vormingswerkers) was van oudsher ook voorportaal van raadsleden, al ging het dan om gemiddeld zo'n vijf procent. Bovendien zijn ook daar verschillen te onderkennen tussen grotere en kleinere gemeenten. Het aantal leden met een specifieke vakbondsachtergrond nam af.

Een belangrijke trend vanaf de jaren tachtig was niet zozeer de toename van het aantal zelfstandigen, als wel de aard van hun economische activiteiten. Voor 1970 waren in raden eigenaren van landbouwbedrijven en winkeliers te vinden, maar er kwamen daarna steeds meer organisatie- en communicatieadviseurs, consultants, financieel adviseurs, zelfstandige juristen en andere zzp'ers. Inmiddels zijn zelfstandigen (zowel zzp'ers als zelfstandige ondernemers) en leden zonder (huidig) beroep veruit in de meerderheid (ongeveer 55 procent). Zij worden gevolgd door leden met een bestuurlijk-ambtelijke achtergrond (vijftien procent) en leden uit bedrijfsleven (circa twaalf procent) en onderwijs (zeven procent). Het aantal raadsleden dat werknemer is of dat bij maatschappelijke organisaties werkt, ligt op vijf procent.

Het aantal vrouwelijke raadsleden liep geleidelijk op naar circa een kwart, maar bleef daarna steken op ongeveer 28 procent. Er traden daarbij duidelijke verschillen op tussen stedelijke gemeenten (ruim een derde) en niet-stedelijke gemeenten, vooral in Limburg en Zeeland (rond de twintig procent).

Bij de verjonging was eveneens een wijziging van de Grondwet in 1983 van belang, want daardoor werd het raadslidmaatschap toegankelijk vanaf achttien jaar. Dat leidde inderdaad tot de komst van achttienjarigen, van wie Lilian Marjissen, die zelfs al als zeventienjarige in Oss werd gekozen, de bekendste was. Leden onder de 25 jaar waren overigens uitzondering. Zeker in studentensteden werden studenten of net-afgestudeerden lid van de raad. In Delft kreeg studentenpartij STIP vanaf 1994 raadsleden en vanaf 1998 wethouders.

In een gemeente als Ede trad daarentegen wel enige verjonging op, maar heel opvallend was die niet (van ruim 51 jaar in 1970 naar 46 in 1982, om daarna echter weer op te lopen). De landelijke trend laat vanaf het begin van deze eeuw sowieso een stijging zien (van circa 50 jaar naar 52 jaar). Bij lokale partijen lag de gemiddelde leeftijd in 2016 zelfs op 56 jaar.

Een uitzonderlijk hoge leeftijd, veelal gekoppeld aan een langdurig raadslidmaatschap, kwam steeds minder voor. Een 51-jarig lidmaatschap, zoals SGP'er Job Hoegée in 2010 in Nieuwegein volmaakte, is bijna ondenkbaar geworden.

Raadslidmaatschappen van veertig jaar of meer kwamen tot de jaren zeventig met enige regelmaat voor. Hoegée was bij zijn afscheid overigens 'slechts' 77 jaar. In 1966 was er in Sittard nog een 88-jarig lid en in 1955 bereikte het raadslid Job Padmos in Ouddorp zelfs de leeftijd van 89 jaar.

De algemene verhoging van het opleidingsniveau, de grotere scholingsmogelijkheden en de toenemende complexiteit van de samenleving vertaalden zich in een gemiddeld hoger opleidingsniveau van de raadsleden (zowel op academisch als hbo-niveau). Dat aantal steeg naar boven de zestig procent. Dat betekende niet dat het raadslidmaatschap voor laagopgeleiden onbereikbaar werd. In raden zijn nog altijd buschauffeurs, fabrieksarbeiders, postbestellers en administratief medewerksters te vinden. Gemiddeld is echter nog geen acht procent laagopgeleid (vmbo of lager).

Bij de komst van jongeren en hogeropgeleiden speelde ongetwijfeld mee dat het raadslidmaatschap als eerste stap in een politieke loopbaan werd en wordt gezien. Soms leidde dat op jonge leeftijd tot een wethouderschap, zelfs als eerste betaalde baan. Soms ook werd het raadslidmaatschap gevolgd door een Haagse politieke loopbaan. In 1980 had 39 procent van alle Tweede Kamerleden ervaring als raadslid, in 1990 was dat liefst 59 procent, in 2000 41 procent en 2010 45 procent. Dat het raadslidmaatschap 'voorportaal' is, valt ook af te leiden uit het aantal bewindsliden dat begon als raadslid, zowel in steden (Johan Remkes, Melanie Schultz van Haegen, Jetta Klijnsma, Alexander Pechtold, Halbe Zijlstra) als in kleinere gemeenten (Henk Kamp in Borculo, Maxime Verhagen in Oegstgeest, Monica Keijzer in Waterland, Stef Blok in Nieuwkoop, Cees Veerman in Nieuw-Beijerland en Korendijk).

Uit onderzoek onder raadsleden blijkt dat het combineren van raadswerk met een vaste baan met vaste werktijden als steeds moeilijker werd ervaren. Dat heeft zeker gevolgen (gehad) voor de continuïteit in raadslidmaatschappen. De doorstroming is groot, niet alleen door grotere wisselingen onder het electoraat. Het relatief snel afhaken van raadsleden vermindert het potentieel. Een goed raadslid zijn, vergt nogal wat.¹⁸

Daarmee tekent zich een nieuw soort 'elite' af, namelijk zij die wel over voldoende tijd beschikken of in ieder geval die tijd flexibel kunnen indelen. Lange tijd (tot 1970) waren dat mensen met een vrij beroep, nieuwe 'vrijgestelden' (welzijnswerkers, wetenschappers, ambtenaren) of huisvrouwen. Inmiddels is er een nieuw type 'vrijgestelden', namelijk zestigplussers (deels gepensioneerd) die vrij zijn van een druk gezinsleven. Een deel van de raadsleden lijkt bijna op persoonlijke titel te worden gekozen, via plaatselijke lijsten of als specifieke belangenvertegenwoordigers (van dorpskernen of van ouderen).¹⁹

Het overkoepelende beeld van ‘het gemeenteraadslid’ is dat van inwoners die een grote sociale en maatschappelijke betrokkenheid (‘public spirit’) hebben. Dat blijkt deels uit de sectoren waaruit veel leden werden gerekruteerd (onderwijs, zorg, welzijn). Sommigen werden lid met een idealistisch perspectief, anderen meer pragmatisch (omdat de gemeente nu eenmaal bestuurd moet worden) en soms met specifieke belangen in het achterhoofd. Sommigen kregen die betrokkenheid van huis uit mee, want er waren talrijke voorbeelden van opvolgingen binnen een gezin of familie. Anders dan in de negentiende eeuw gaat het echter niet meer om ‘overerving’ van functies of standsplicht.

Groter verloop en geringere beschikbaarheid vanwege bijvoorbeeld tijdgebrek kunnen het aanbod van kandidaten uit zo veel mogelijk maatschappelijke geledingen onder druk zetten. Rekrutering van voldoende en goede (en vooral van voldoende goede) raadsleden blijft cruciaal voor het goed functioneren van het gemeentebestuur. Het zou betreurenswaardig zijn als de beperkte keuze uit de negentiende eeuw nu wordt gevolgd door een nieuwe vorm van beperkte keuze omdat het raadslidmaatschap te weinig wordt geambieerd of te onaantrekkelijk wordt gevonden.

HOOFDSTUK 5 DEBATCULTUUR IN NEDERLANDSE GEMEENTERADEN

HENK TE VELDE EN PIETER BARTH

INLEIDING

Sinds de invoering van de Gemeentewet in 1851 zijn er ontelbare raadsvergaderingen geweest, maar hoe het daar toeling, is grotendeels onbekend. Er is de laatste tijd enige aandacht voor de geschiedenis van het Haagse parlementaire debat, maar er is amper literatuur over de geschiedenis van Nederlandse gemeenteraadsvergaderingen, al helemaal niet over de vergaderingen in de dorpen. Zelfs stadsgeschiedenissen besteden zelden aandacht aan het gemeenteraadsdebat. Er zijn raadsverslagen beschikbaar vanaf de invoering van openbaarheid in de Gemeentewet, maar wat te doen met deze berg materiaal? Het naspeuren van beslissingen heeft voor deze bijdrage nauwelijks nut, omdat het hier immers gaat om het debat, in het bijzonder de vorm ervan. Van de ruim anderhalve eeuw aan gedrukte raadsverslagen is ook nog weinig gedigitaliseerd, zodat de historicus voor een onbegonnen opdracht staat. Alleen al de Amsterdamse rapportage vormt een stapel van dertig meter hoog. Een voorlopig overzicht ondersteund door enkele beperkte casestudies is het hoogst haalbare op dit moment. In de toekomst zou het de moeite waard zijn enerzijds de geschiedenis van het gemeenteraadsdebat over een lange periode te volgen in een grote stad als Amsterdam, Den Haag of Rotterdam tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkeling, en anderzijds de ontwikkeling van de positie van de raad tussen gemeentebestuur en lokale bevolking te onderzoeken. Dat is belangrijk want in een vertegenwoordigend en democratisch stelsel komen alle besluiten, ook de lokale, tot stand na discussie en dienen ook alle besluiten met argumenten

verantwoord te (kunnen) worden. Publiek debat is bovendien de manier waarop het publiek kennisneemt van de politiek, of tenminste kan nemen.

Een geschiedenis van het debat in de gemeenteraden zou kunnen beginnen in 1798, toen steden en dorpen ondergeschikt werden gemaakt aan de nieuwe eenheidsstaat, of in 1814-1815 met de invoering van de Grondwet voor het koninkrijk, maar de waterscheiding lijkt toch eerder te liggen in 1851. Enkele jaren daarvoor, nog voor zijn grondwetsherziening, had Thorbecke al het grote belang van openbaarheid van raadsvergaderingen benadrukt. Licht moest geworpen worden in de duisternis van wat zich achter de gesloten deuren van de bedompte gemeentelijke vergaderzalen afspeelde. Het gebrek aan openbaarheid verhinderde dat kracht werd geput uit de lange Nederlandse geschiedenis van plaatselijk zelfbestuur. Nu was dat bestuur feitelijk een soort familieregering en werden alleen zij lid van de raad die zich bij zo'n bestuur thuisvoelden. Er werd bestuurd, maar politiek bedrijven, ho maar.¹

Invoering van openbaarheid betekende, zoals we zullen zien, echter nog niet meteen invoering van politiek debat. Daarvoor was de kracht van de oude bestuurscultuur te sterk. Pas de komst van nieuwelingen die telkens de rust verstoorden, maakt het mogelijk zicht te krijgen op de wijze van debatteren en leidde ook geleidelijk aan tot verandering van gedrag in de gemeenteraden. Een nieuw kiezerspubliek bracht soms kleurrijke leden in de raad die de bestaande mores duidelijk maakten door ze te doorbreken. Vaak deed de gevestigde orde hen af als querulanten en chaoten, maar dat was zeker niet altijd terecht. Sommigen werden bekend met nieuwe ideeën dan wel nieuwe manieren om ze aan de man te brengen, zoals de jong-liberaal Willem Treub aan het einde van de negentiende eeuw, de communist David Wijnkoop tussen de wereldoorlogen, en de initiator van de Leefbaar-partijen Jan Nagel aan het eind van de twintigste eeuw. Hun provocerende gedrag openbaart normen die anders vaak onuitgesproken bleven en toont wat er met het debat gebeurde als de rust van de gangbare orde werd verstoord. De methode van dit hoofdstuk is om aan de hand van rumoerige uitzonderingen per periode een beeld te krijgen van het gemeenteraadsdebat, aangezien de uitzonderingen vaak de regels bevestigden. Veranderingen namen vaak de gedaante aan van opname van nieuwe groepen in de gemeentelijke politiek die daardoor wel veranderde maar tegelijkertijd op de lange duur steeds de nadruk op bestuur in plaats van vertegenwoordiging voortzette. Door per periode zo veel mogelijk aan de hand van gemeenteraadshandelingen, media-commentaar, stedelijke literatuur en (auto)biografieën het gemeentelijke debat te bespreken, komt ook de maatschappelijke interesse voor politiek aan de orde, in plaats van alleen het bestuurlijk apparaat dat meestal centraal staat.

RUSTIGE GEMEENTERADEN, 1848-1889

In de eerste helft van de negentiende eeuw heersten in politiek Amsterdam nog de opvattingen van de vroedschappen uit de vroegmoderne tijd, maar dan meestal zonder de inbreng van de bevolking die voorheen vaak door petitie en zo nodig relletjes van zich had laten horen. Een of twee keer per maand boog een schaars bezette vergadering zich over wat verplicht papierwerk. In Rotterdam was de situatie vergelijkbaar en bestond de raad uit patriciërs met een commerciële achtergrond. Voor buitenstaanders was het onmogelijk om toe te treden tot deze familieregering en voor de leden risicovol om tegen de gevestigde orde in te gaan. Een enkele maal kwam de bevolking toch via relletjes in verzet tegen dit soort bewind.²

De Gemeentewet, die het eerste kabinet-Thorbecke in het kielzog van de Grondwet van 1848 invoerde, leidde in Amsterdam tot de bouw van publieke tribunes en de komst van vaste plekken voor journalisten. Veel regenten en aristocraten hadden geen trek in zo'n publieke beoordeling en verlieten hun bestuursposten. Ze werden voornamelijk vervangen door welgestelde, liberaal-conservatieve vertegenwoordigers. Voor de eerste gemeenteraadsverkiezingen onder de nieuwe Grondwet meldden zich overigens opvallend veel kiezers. In Haarlem bracht zelfs tachtig procent van de kiesgerechtigden zijn stem uit. Door de verlaagde censusdrempel bevonden zich onder hen veel nieuwe kiezers, zoals gefortuneerde winkeliers en ambachtslieden. Veel stemgerechtigden verloren later wel weer hun interesse, zodat weer minder dan de helft kwam opdagen. In Amsterdam lag dit percentage zelfs onder een kwart. Er werd weinig gedebatteerd zodat het volk passief bleef, en zolang het volk passief bleef, werd er nauwelijks gedebatteerd.³

De situatie in Haarlem toont nog laat in de negentiende eeuw en in extreme mate wat voor de gemeentelijke politiek tot na 1848 vaak nog in het algemeen gold. Ernst Anton Iordens (1821-1894) was van 1866 tot en met 1893 burgemeester en weigerde zich naar de Gemeentewet te voegen. Iordens hield de deuren van de raadzaal voor pers en publiek gesloten en sloot nieuwelingen in de raad buiten.⁴ Zo verstikte hij het Haarlemse politieke leven. Vanaf een verhoging domineerde hij de vergaderingen, met naast hem een gemeentesecretaris als zijn 'eerste dienaar'. De wethouders liet hij bij de raadsleden plaatsnemen. Als een gemeentelid al een kwestie aankaartte, was Iordens de enige die antwoordde. Dreigde toch een discussie te ontstaan, dan drukte hij die zo snel mogelijk de kop in.⁵ De handelingen laten zien hoe Iordens nieuwe stukken inbracht, die standaard als hamerstukken werden goedgekeurd.⁶ De minister van Binnenlandse Zaken sprak hem op zijn autoritaire handelwijze aan, maar de

burgemeester handhaafde zich moeiteloos, mede doordat de vergaderpunten informeel werden voorbesproken in de herensociëteit, met de typerende naam ‘Trou moet blijken’, waarvan nagenoeg de gehele raad lid was.⁷

ONTLUIKEND GEMEENTEBAT, 1889-1919

Betrokkenheid van de burger bij de gemeenteraad ontstond pas toen politieke partijen kandidatenlijsten gingen opstellen en zich aan het publiek presenteerden.⁸ Landelijk waren uiteindelijk de confessionele en sociaaldemocratische partijen het meest succesvol, maar het meest spectaculaire nieuwe voorbeeld van debat stamt van de Amsterdamse vrijzinnig-democraten, zoals ze later genoemd werden, die zich in 1892 als Radicale Bond afsplitsten van de liberalen. Privaatdocent notariaat Willem Treub (1858-1931) stond aan het begin van een lange politieke carrière en werd hun voorzitter. Van 1889 tot en met 1896 was hij Amsterdams gemeenteraadslid en stimuleerde hij een sociale gemeentepolitiek.⁹ Lichtelijk excentriek, kwam hij getooid met een slappe hoed per fiets naar het Prinsenhof, en overlaadde de raad vol vuur met voorstellen. Zijn hartstochtelijke verwoording van maatschappelijke problemen verschaftte hem respect in eigen kring, maar ook bij raadsleden met socialistische en confessionele ideeën. Zijn belofte de slecht geregelde en dure stadsvoorzieningen aan te pakken, leverde zijn radicale partij nog meer stemmen op.¹⁰ Water- en gasvoorziening, telefoonnet en tramvervoer gingen nu inderdaad beter functioneren en werden betaalbaarder.¹¹ De gevestigde politiek neigde tot weerstand tegen deze voortvarende gemeentepolitiek. Al tijdens zijn eerste zittingsjaar stelde de raad Treub tot diens eigen verbazing voor als wethouder van Financiën. Wellicht was dit bedoeld om de onervaren Treub met de lastige functie snel zijn eigen politieke graf te laten graven. Het voorstel kreeg evenwel geen meerderheid van stemmen, waardoor hij ongebonden zijn radicale ideeën kon blijven promoten.¹² Later werd hij toch wethouder; toen was hij door de wol geverfd en bleef hij het debat domineren met gedetailleerd cijfermateriaal.¹³ Ook in andere gemeenten leidden Treubs initiatieven tot een bredere discussie, onder meer over invoering van schoolgeld naar draagkracht en een algemeen ambtenarenpensioen. Het opereren van de gemeenteraad veranderde hierdoor: deze kwam vaker bijeen en toonde meer betrokkenheid.¹⁴

Toch zakte de gemeentepolitiek weer wat in, maar later volgden de sociaaldemocraten in Amsterdam het spoor van de radicalen. De zeer invloedrijke Pieter Lodewijk Tak begon als radicaal en staat voor een type sociaaldemocraat dat zich al vanaf de oprichting van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) in 1894 wilde onderscheiden van meer linkse stromingen. De ‘strijdvaardige en par-

lementair geschoolde'¹⁵ Willem Vliegen kwam in de Amsterdamse gemeenteraad en werd er ook een van de eerste sociaaldemocratische wethouders. Hij deed de 'algemene politiek', maar al snel werd Floor Wibaut (1859-1936) belangrijker. Die zag een grote rol voor zich in de gemeentepolitiek omdat hij de voor de landelijke politiek benodigde 'politieke strijdvaardigheid' miste, en meer geïnteresseerd was in concrete en praktische stappen. Soms stond weliswaar 'beginsel tegenover beginsel, zo scherp dat argumenteren geen zin had', maar Wibaut merkte in het college van B&W dat daar 'argument tegenover argument moet worden gesteld' en vaak 'het beste argument, het onweerlegbare argument, bij de uitkomst van het overleg de doorslag geeft'.¹⁶ Het nam niet weg dat hij in gemeentelijke verkiezingsbijeenkomsten toch best tegenstanders van wie hij niet erg verschilde, beentje wilde lichten voor een goed resultaat.¹⁷ In de gemeenteraad kon hij ook wel van leer trekken: 'Hartstochtelijk, bijna pathetisch werd hij als hij sprak over de misstanden op woninggebied.' Als het erop aankwam, was hij echter zeer praktisch gericht en als wethouder steunde hij wel op antirevolutionaire collega's.¹⁸ In Den Haag zou Willem Drees (1886-1988) in de jaren 1913-1919 als raadslid en wethouder een vergelijkbare houding aannemen. Drees ging fel tegen de voorzitter in als hij vond dat deze de regels fout en opportunistisch interpreteerde. Toch schikte hij zich verder naar de algemeen geldende, politiek-correcte debatvormen en hield hij zijn spreekstijl kort en zakelijk, naar de vorm van disputeren die het college beoogde.¹⁹

OPSCHUDDING EN AUTORITEIT, 1919-1941

Linksere groepen kwamen naar voren toen de Eerste Wereldoorlog en een watersnood in 1916 leidden tot stagnering van de aanvoer van primaire levensbehoeften en daardoor ook tot grote demonstraties, stakingen en plunderingen.²⁰ De communist David Wijnkoop (1876-1941) had meegewerkt aan de oprichting van de Sociaal-Democratische Partij, die later de Communistische Partij Holland (CPH) zou worden. Zowel landelijk als in zijn gemeente ontpopte Wijnkoop zich als fel tegenstander van de 'principeloze' SDAP, onder meer door het organiseren van demonstraties tegen het beleid van Wibaut. Na de invoering van het algemeen kiesrecht behaalden de communisten twaalf procent van de stemmen voor de Amsterdamse gemeenteraad. Wijnkoop nam zowel plaats op het Binnenhof als in het stadhuis van Amsterdam, en op deze laatste plek liet hij uitgebreid van zich horen. Van 1919 tot en met 1940 kleurde hij er als communistisch fractievoorzitter het debat.²¹ Wijnkoop voerde vaak een metadebat over de naar binnen gekeerde werkwijze van de raad die minder moest praten en meer moest doen: 'Moeten de arbeiders dan krepeeren; moeten zij sterven van gebrek, omdat er nog gestudeerd moet worden?'²² Wijnkoop hield zich

niet aan de agenda en nam voor zijn redes veel meer tijd dan toegestaan, met pleidooien van soms wel twintig pagina's, waarin hij een scala aan onderwerpen aankaartte, van 'kapitalistische' stadsambtenaren tot de wereldrevolutie. Wie kritiek uitte, kon op grof geschreeuw rekenen. Wie de zaal uitliep, kreeg een verwijt naar zijn hoofd.²³ Wijnkoop toonde in 'het belang der arbeiders' helemaal geen respect voor sociaaldemocratische en confessionele raadsleden, maar nam zijn eigen aanwezigheid zeer serieus: 'Ik zou den heeren raden, niet te veel met interrupties te komen, want ik ben van plan op alles te antwoorden,' sneerde hij al toen hij aantrad.²⁴ Dit soort (zelf)spot verklaart wellicht mede dat zijn overtredingen van de ongeschreven discussieregels werden gedoogd. Want ondanks zijn brutaliteit, en waarschijnlijk dankzij zijn volharding en humor, beïnvloedde hij het debat blijvend. Zo bereikte hij binnen twee maanden dat er bij de opening van de vergadering niet meer werd gebeden. Ook zette hij de raad aan onderwerpen te beschouwen vanuit historisch, ideologisch en sociaalwetenschappelijk oogpunt.²⁵ Wijnkoop boekte enig politiek succes door af te wijken van de bestaande communicatienormen, omdat een aanzienlijk deel van het Amsterdamse electoraat dat niet zomaar genegeerd kon worden, hem steunde.

In de gemeenten was ondertussen de verzuiling overal doorgedrongen. De grote verzuilde groepen hadden fracties in de gemeenteraad, en de communisten waren vooral de luis in de pels van de sociaaldemocratie. Bij de grondwetsherzieningen van 1917 en 1922 werden niet alleen het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging ingevoerd, maar ook de opkomstplicht. Die laatste zou in 1922 weer uit de grondwet worden gehaald maar bleef bij gewone wet nog tot 1970 gehandhaafd. Zowel de nieuwe verzuilde verhoudingen als het nieuwe politieke kader gaven aanleiding tot een nieuw type verzet. Meer dan ervoor of erna ontstond in de jaren twintig en dertig onrust in gemeenteraden. De opkomstplicht leidde tot de oprichting van antistemdwangpartijen met een eigen visie op het debat. Gedurende de jaren twintig veroverden ze in Amsterdam, Rotterdam en Haarlem gemeenteraadszetels, met de belofte daarmee het 'doelloze parlementarisme' te frustreren. De Rapaille Partij was een gelegenheidscoalitie van dadaïstische kunstenaars, orthodox-liberalen en anarchisten, die een 'schertskandidaat' naar voren schoof voor de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen van 1921. De alcoholische zwerver Cornelis de Gelder (1856-1931), die onder zijn bijnaam 'Had-je-me-maar' als malle straatzanger al populair was bij het Amsterdamse volk, kreeg een opzienbarend partijprogramma mee van bier en 'jajem' voor vijf cent, bommen als urinoirs en vrij vissen in het Vondelpark. Het resultaat was nog opmerkelijker. De 'rapaljanen' kregen

meer dan 14.000 stemmen en twee raadszetels. Voordat De Gelder zitting kon nemen, plukte de politie hem echter van de straat en stuurde hem naar een ontwenningsskliniek. Het officiële bericht was dat hij vrijwillig afstand van zijn zetel had gedaan en er zijn geen primaire bronnen die dit tegenspreken, maar het was wel erg toevallig. Niet lang erna werd het passief kiesrecht aan strengere eisen onderworpen, maar de geest was al uit de fles. Door het succes van Had-jeme-maar schoten spotpartijen in de Nederlandse gemeenten als paddenstoelen uit de grond.²⁶

De Gelder was uitgeschakeld, maar de tweede man op de kieslijst kon zitting nemen: de schreeuwerige en humorloze straatventer Bertus Zuurbier (1880-1962). Van 1921 tot 1923 nam hij deel aan de gemeenteraad. Volgens de pers woonde hij de vergaderingen enkel bij voor het presentiegeld en deed hij zijn mond nooit open, behalve om te verklaren dat hij voor ‘een schamele gage van vijf gulden’ geen redevoeringen hield. Uit de Amsterdamse handelingen blijkt inderdaad dat hij weinig sprak en nooit meestemde, maar hij liet wel degelijk van zich horen als hij zich daartoe geroepen voelde. Het was voor de ongeschoolde en onervaren Zuurbier wellicht lastig tegenover een meerderheid van welbespraakte opposenten, maar de krantenverkoper nam de belangenvertegenwoordiging van zijn proletarische kiezers veel serieuzer dan het Rapaille-programma voorschreef. Het lijkt erop dat de journalistiek zich zo identificeerde met de gevestigde politiek, dat ze hem onterecht als nietsnut wegzette. Concreet mengde Zuurbier zich in de twee jaar dat hij zitting had twintig keer in het debat, maar de raad behandelde hem dan nagenoeg als lucht.²⁷ Zijn stuurse en recalcitrante gedrag maakte wellicht de ironie in zijn betogen minder verteerbaar, zoals tijdens een discussie over het karige gebruik van een gemeentewasserij: de ‘wasch [is] niet naar de waschinrichting [...] doordat de wasch bij de meeste arbeiders de deur uit en de lommerd in gaat.’²⁸ Toch hadden de communisten zich kunnen realiseren dat Zuurbier hen bijviel in zijn aanval op ondoordacht armenbestuur: ‘[A]lles geschiedt om de uitkeringen te drukken. Als de werklozen probeeren, zich buiten den steun om een nieuw bestaan te scheppen, worden ze daarin door de ambtenaren tegengewerkt.’²⁹ Hoe Zuurbier zijn mening echter ook verkondigde, iedereen negeerde hem volledig, ook Wijnkoop.

Zuurbiers evenknie in Rotterdam was moeilijker te negeren. Van 1923 tot 1927 werd meubelmaker, liedjesschrijver en kastelein Leen Coremans (1887-1952) er gemeenteraadslid voor de plaatselijke Rapaille Partij. Naast het anti-stemdwangmotief en bizarre punten als een zesurige werkdag voor trekhonden en het afschaffen van ‘de’ belasting, bevatte zijn verkiezingsprogramma ook

ernstige thema's als het aanpakken van de woningnood.³⁰ Het *Rotterdamsch Nieuwsblad* noemde hem een steuntrekker die er door 'grapjassen' was 'ingesleept', maar eenmaal in de raad gedroeg Coremans zich nauwelijks als een schertsfiguur. Meer nog dan Zuurbier omzeilde hij de door zijn partij geboden zwijgzaamheid. Regelmatig daagde hij het gehele parlementaire bedrijf op grove wijze uit: 'Ik hoor meer opvoeding in een hoerenkast dan in een Gemeenteraad';³¹ 'Ik ben hier gekozen door 10% der burgerij om dit zootje te saboteeren';³² 'Wij zullen hier blijven werken om de heele kliek, die hier zit, vakbeweging en baantjesjagers, op de ruggen van het volk omhoog geklommen, kapot te maken.'³³ Volgens hemzelf was dit een logisch gevolg van allerlei krenkende ervaringen.³⁴ Burgemeester Johannes Wytéma wist niet wat hij aan moest met Coremans, die in eerste instantie altijd beleefd het woord vroeg en de raad vervolgens aansprak als 'struikrovers'³⁵ en 'rasploerten'.³⁶ Als Wytéma hem maande zijn woorden terug te nemen, weigerde Coremans, of herhaalde ze eerst enkele keren nadrukkelijk.³⁷ Het maakte echter dat de inhoud van zijn verhalen net als bij Zuurbier niet overkwam. Coremans' interpellatieverzoeken bleven nagenoeg onbehandeld, of het nu ging om de plaatsing van een biljarttafel in de koffiekamer om nutteloze redevoeringen te doorstaan of om het gunnen van een kolentoeslag aan werklozen.³⁸ Communistische leden stemden met hem mee, maar alleen als ze het tegenover hun achterban niet konden verkopen hem te negeren.³⁹ Omdat volgens Wytéma zijn manier van debatteren leidde tot 'vermindering van de waardigheid van de Gemeenteraad', pleitte hij ervoor om Coremans dood te zwijgen.⁴⁰ Als zijn interpellaties bij uitzondering toch werden toegestaan, raadde Wytéma de zaal aan meteen tegen te stemmen, wat indruiste tegen het gebruik. Machteloos moest hij echter aanzien dat de populariteit voor Coremans groeide; zelfs notabelen vonden zijn woorden verfrissend.⁴¹ Na een moeizaam jaar vulde de raad het Reglement van Orde aan met de bevoegdheid voor de voorzitter om een lid uit te sluiten dat 'door zijne gedragingen de geregelden gang van zaken belemmert'.⁴² Sindsdien werd Coremans regelmatig door zaalwachters afgevoerd.⁴³

DE WOORDENSTRIJD VAN LEEN COREMANS

De Rotterdamse meubelmaker Leen Coremans was een anarchistisch gemeenteraadslid dat zich vol overtuiging en haaks op de verwachting van zijn achterban in het debat mengde. Hij omzeilde het statuut van zijn antistemdwangpartij en liet zich leiden door persoonlijke ethiek: onmiddellijk moest de levenssituatie worden verbeterd van slechtbedeelde en werkloze burgers. Zijn drijfveer was de

armoede die hij persoonlijk met zijn gezin ervaarde.² *Het Rotterdamsch Nieuwsblad* schreef in 1923 dat de beproevingen van de economische crisis van hem af te lezen waren: '[L]ang en schraal, bonkig van schouders, een al tot op het been versleten man'.³

Deliberatie bracht volgens Coremans zijn politieke doelen niet tot stand: 'Rede en waarheid [...], al wat de mensch kan brengen op hooger en beter peil, behoort in een Gemeenteraad en in een Parlement niet thuis'.⁴ Volgens Coremans bestonden volksvertegenwoordigingen uit 'souteneurs der gansche gemeenschap'⁵ die er zetelden om gewillig 'ja te knikken'.⁶ Hij beschouwde het politieke instituut als een systeem voor 'uitgeslepen baantjesgasten',⁷ die slechts op eigen voordeel uit waren en daarvoor burgers misbruikten als stemvee. Als groot bewonderaar van Multatuli vergeleek hij zich met diens personage Max Havelaar, die in zijn eentje optrad tegen onderdrukking en wanbestuur.⁸ Vrijwel ieder onderwerp van discussie boog hij tijdens raadsvergaderingen om naar de ongelijkheid tussen armen en werklozen enerzijds en gefortuneerden anderzijds. Zijn provocerende woordkeus en ronduit vijandige houding tegen college en mederaadsleden overschaduwden hierbij vrijwel altijd de inhoud van zijn boodschap,⁹ zoals tijdens een verkondiging van zijn mening over onderdakverstrekking door de woningstichting: 'Je moet een knap wijf hebben, anders kom je niet in aanmerking. De krenge'.¹⁰ Of hij zich nu richtte tot het 'christelijke gespuis'¹¹ of de communistische 'roode oproerlingen',¹² zijn toon was grimmig en afkeurend: 'Er is geen verschil tussen het abattoir en de Coolsingel, alleen, op het abattoir worden de dieren gevild en hier de gemeenschap'.¹³ Hoewel Coremans de arbeidersklasse tot opstand wilde brengen, weigerde hij zelfs ideeën van communistische raadsleden in overweging te nemen; het socialisme verloor zijns inziens met het zoeken naar compromissen zijn waarde.¹⁴ Het gevolg van dit alles was dat de voltallige raadszaal evenzo zijn inbreng negeerde, iets wat hij weet aan zijn sociale status, aangezien 'van een arbeider in den Raad toch niets wordt aangenomen'.¹⁵ Coremans snakte daarom naar iemand als Mussolini, 'die den boel in elkaar heeft getrapt en het parlement en de gemeenteraden heeft weggejaagd'.¹⁶ Hoe meer men zijn ideeën tegenwerkte, des te meer zouden 'stroomden de woorden die tot agitatie moeten opwekken'.¹⁷

Hoewel ook *De Vrije Socialist* zich tegen de houding van de 'analphabete gelukzoeker' keerde, genoot Coremans grote populariteit onder het Rotterdamse volk. De politieke opschudding die hij vanuit zijn koffiehuis aan de Korte Pannekoekstraat met zijn betogen en liedjes veroorzaakte, was een doorn in het oog van het gezag. Wanneer hij op straat sprak in de arbeiderswijken of een feestelijke optocht door de verboden Hoogstraat organiseerde, trad de politie op met

paarden en getrokken wapens om de menigte uiteen te drijven en hem wegens opruiing te arresteren. Na zijn ambtsperiode bleef hij voor de Rotterdammers een levende legende. Er werd zelfs een musical over hem opgevoerd.¹⁸

Eens ging Coremans overstag voor 'den parlementaire weg'.¹⁹ De uitzichtloze situatie van een jonge Rotterdamse arbeider die tijdens een aanhouding door de politie blind was geschoten had hem in die mate persoonlijk geraakt, dat hij zich tot de leden van de raad richtte op een rustige en bescheiden toon:

'Ik ben een man, die niet behoort tot een van de politieke partijen, noch tot een enkelen godsdienst, doch trots dit hoop ik, dat men zal bedenken, hoe men ook tegenover mij staat, dat deze arme stakker op dit oogenblik is overgeleverd aan den bedelstaf. [...] Ik heb hedenavond getoond den parlementairen weg in zijn beleefdheidsvorm te kunnen bewandelen en ik hoop, met mijn beste hoop, dat in het belang van [de invalide jongen] mijn verzoek een gunstig onthaal zal mogen vinden.'²⁰

Naar aanleiding van Coremans' betoog beloofde de burgemeester de jongeman financieel bij te staan.²¹

Nog eenmaal liet een antistemdwangpartij van zich horen, en wel in Haarlem, waar in 1927 de Anti-Stemdwang Partij ook voor haar clowneske lijsttrekker een zetel veroverde. Raadslid George Oversteegen (1902-1989) verscheen in zijn pyjama en andere kleurrijke kledingstukken. Evenals Zuurbier en Coremans verachtte hij het vertegenwoordigende stelsel en mengde hij zich in tegenstelling tot zijn verkiezingsbelofte in het gemeentebestuur. De opvallend vriendelijke Oversteegen ontmoette van zijn medevertegenwoordigers meer sympathie dan zijn anarchistische collega's in de Amsterdamse of Rotterdamse raad. Met de communisten wilde hij samenwerken, maar ook de overige raadsleden sprak hij vrolijk aan, en regelmatig verklaarde hij dat zijn provocaties niet persoonlijk waren bedoeld. Bewust of niet, voor een anarchist leverde het hem opmerkelijk veel bijval op.⁴⁴ Volgens een nieuwe regel moesten leden staan als ze spraken zodat ze goed konden worden verstaan. Oversteegen had er 'maling aan' en bleef zitten.⁴⁵ Toen de voorzitter hem daarom wilde laten verwijderen schaarde een derde van de zaal zich achter hem, onder wie raadsleden die net daarvoor de bepaling hadden goedgekeurd. Ze betoogden dat nergens stond dat het woord kon worden ontnomen aan leden die zich niet aan de regels hielden. De voorzitter kwam er niet meer uit. Hij organiseerde een stemming

en kreeg zijn gelijk. Oversteegen reageerde: ‘Het Reglement van Orde kan toch niet van kracht zijn, als het vanmiddag pas gemaakt is?’ De voorzitter: ‘Wilt u zwijgen?’ Oversteegen: ‘Ik zwijg niet; [...] Er moet dan maar een jurist bijkomen.’⁴⁶ Langzamerhand ging Oversteegen zich ‘normaler’ gedragen, zodat hij zijn zelfstandige populariteit onder het volk verloor en zich in 1929 aansloot bij een andere partij (de CPH).⁴⁷

Sinds 1923 intimideerde het Rotterdamse communistische raadslid Gerrit van Burink (1891-1961) als groot bewonderaar van *duce* Benito Mussolini zijn tegenstanders met spierballen(taal): ‘Och, ik heb je al eens een tik gegeven, dat je er een week ziek van was. Wil je dat nog eens hebben?’⁴⁸ De CPH royeerde hem ervoor, maar hij behield zijn zetel op persoonlijke titel.⁴⁹ Van Burink bleef zijn opponenten in de zaal schrik aanjagen, al schorste de voorzitter de vergadering keer op keer, en hij kreeg er de lachers mee op zijn hand. Als voorvechter voor werk en werklozensteun genoot hij populariteit bij minderbedeelden en door de crisis getroffen middenstanders. Zo werd hij bijna twee decennia lang voor de raad gekozen, ook toen zijn politieke voorkeur in de jaren dertig veranderde in nationaalsocialistisch.⁵⁰ Met deze verrechtsing overschreed Van Burink echter een grens. Het werd hem duidelijk dat hij met een grote mond geen medestand meer kon verwachten, waardoor hij zich voorlopig koest hield. Buiten de vergadering daarentegen sprak hij zich openlijk fascistisch en antisemitisch uit.⁵¹ Toen na de Duitse inval enkel nog nazisymphathisanten plaatsnamen in de raad, voelde hij zich weer vrij om zijn boekje te buiten te gaan. Als vertegenwoordiger van de Nationaal Socialistische Beweging (NSB) nam hij regelmatig zonder toestemming het woord en betwistte dan de politieke oprechtheid van de leden.⁵² Ook het college moest het ontgelden. Van Burink wilde per se een NSB-lid als burgemeester, in plaats van de vrijzinnig-democratische Pieter Oud, en pleitte ervoor een wethouder naar een concentratiekamp te sturen.⁵³ Oud sloot en opende in één beweging de vergadering om hem stil te krijgen. Van Burink gedroeg zich hierop zo agressief dat hij met dwang werd verwijderd. De hoofdcommissaris weigerde een NSB’er te arresteren, maar dit gebeurde wel toen Van Burink met zo’n tien man Oud in het stadhuis overviel, hem knevelde en een vrijmetselaarschortje ombond, om met een foto te ‘bewijzen’ dat hij niet capabel voor zijn ambt was. Het was de druppel die de emmer deed overlopen en de nazi’s hielden de vergadering voor de rest van de bezetting gesloten.⁵⁴

Politici zoals Treub of Oversteegen die nieuwe ideeën scherp maar beleefd aan de gevestigde orde presenteerden, kregen meer voet aan de grond dan zij die openlijk vijandig optraden. Zelfs de soms schreeuwende Wijnkoop lukte dit, charmerend met humor. Hoewel Van Burinks achterban zijn agressieve

debatmanieren vooral geestig vond, verwierpen zijn tegenstanders ze volledig, als inbreuk op hun ongeschreven omgangsregels. Het is mogelijk dat radicaal gedrag meer afkeer opwekte dan radicale ideeën. Wellicht was het ook bedreigender, niet alleen voor de herencultuur maar ook voor de redelijkheid van de politieke discussie.

STABILISERING EN DEMOCRATISERING, 1945-1993

Na de oorlog was populistisch gedrag van alle soort taboe. Het lijkt erop dat er pas in de jaren zestig weer rumoer in het debat kwam. In 1966 werd in de Amsterdamse raad met de slogan Stem Provo, kekke lache een lid van Provo gekozen, een beweging met een volledig nieuwe stijl die niet in de gebruikelijke vergadercultuur paste. Ze behartigde geen belangen, maar probeerde het gezag te tergen. De Amsterdamse gezagsdragers wisten er geen vat op te krijgen. Sinds enkele maanden werd de stad geteisterd door rebelse jongeren, intellectuelen en arbeiders, allen geïnspireerd en aangespoord door Provo. Grimmige rellen maakten dat de politie gedemoraliseerd raakte en de gemeente met de handen in het haar zat.⁵⁵ De gevestigde Partij van de Arbeid (PvdA) verloor zeventien zetels doordat gefrustreerde middenstanders en ondernemers op nieuwe volkse partijen als de Boerenpartij stemden.⁵⁶ Burgemeester en wethouders regeerden zelfs met communisten in een poging de onrust in de stad te bezweren. Uit de Amsterdamse handelingen blijkt niettemin dat Provo-afgevaardigden zich keurig schikten naar de cultuur van de raad. Bernhard de Vries (1940) en Luud Schimmelpennink (1935) zetelden er achtereenvolgens van 1966 tot in 1968 en zetten zich in het debat in voor sociale woningbouw en een ‘witte fietsenplan’. Provo droeg uit dat politiek een vorm behoorde te zijn van creativiteit, zelf-expressie en emotie, maar De Vries gebruikte zijn positie om uit naam van de beweging excuses aan te bieden voor de chaos in de stad, en keerde de ‘ambtelijke alledaagsheid’ van de politiek algauw de rug toe. Ook Schimmelpennink, die op de ‘Dag van de Anarchie’ nog medeverantwoordelijk was geweest voor de rookbommen bij de trouwstoet van prinses Beatrix, manifesteerde zich in de raad niet als provocateur. De Vries en Schimmelpennink wekten sympathie bij mederaadsleden en de pers, maar hun beweging verloor haar steun bij het publiek. Provo ging als een nachtkaarsje uit.⁵⁷ Het is veelzeggend dat historicus Niek Pas de anarchie ervan vergelijkt met die van de Rapaille Partij, maar in zijn uitvoerige werk met geen woord rept over hoe Provo debatteerde.⁵⁸

Als surrogaat werd de partij Amsterdam-Kabouterstad opgericht. Deze stelde haar achterban niet teleur toen lijsttrekker en Provo-oprichter Roel van Duijn (1943) in 1970 vijf raadzetels behaalde. Zijn mannelijke en vrouwelijke

vertegenwoordigers ‘benutten’ onmiddellijk hun nieuwe posten door tijdens hun beëdiging in de zaal uitdagend schaars gekleed stickies te roken en luidkeels te verkondigen dat de Indonesische president Muhammad Soeharto ‘een moordenaar’ was. Van een debat was nauwelijks sprake. Met hun hasjiesj overtraden de vertegenwoordigers de geschreven regels en ze werden gearresteerd. Na hun ontslag ging het provoceren door, en een aanhanger op de tribune wierp zelfs eens een rookbom de zaal in. Burgemeester en voorzitter Ivo Samkalden was wars van alternatief gedrag en greep elke gelegenheid aan om de branieschoppers de zaal uit te laten zetten, als ze er al waren tenminste, want de Kabouters ‘boycotten’ de vergadering vaak door niet te verschijnen. Van Duijn en zijn fractie dienden wel steevast nota’s in, iets wat gewoontegetrouw alleen het college deed. De voorstellen betroffen zaken als milieu, verkeer en huisvesting. Samkalden en zijn wethouders negeerden ze, maar andere fracties gingen ook over tot het indienen van nota’s, zij het minder radicaal geformuleerd. De Kabouterbeweging bleek zo uiteindelijk toch van invloed op het Amsterdamse gemeentebestuur.⁵⁹

Even leek na de jaren zestig ook het debat in de gemeenteraden te gaan veranderen. In enkele steden formeerden linkse partijen een ‘programcollege’ dat de verschillen in plaats van de eenheid in de gemeenteraad wilde benadrukken. Het was een uiting van de politisering door de jaren zestig die polarisatie wilde bevorderen. Op wat langere termijn leidde dit echter minder tot levendig debat dan tot technocratie, die verder toenam toen vanaf de jaren tachtig de gemeente als bedrijf werd beschouwd met klanten. In deze logica moest de raad zich niet te veel met beleid bemoeien.⁶⁰ Erg enthousiast kon het publiek er niet over worden. Gemeenteraadsleden leken weinig toegankelijk, identificeerden zich te veel met het systeem en waren te veel bezig met interne discussies. In het debat wilden ze zich vooral zelf horen spreken en door gebrek aan publieke aandacht kwam de rol van profilering die ze daarmee nog hadden kunnen vervullen ook niet erg uit de verf.⁶¹ Ter versterking van de lokale democratie en van de controle door de gemeenteraad zou de commissie-Elzinga in 1999 een dualistische structuur van het gemeentelijk bestuur voorstellen. Het rapport was wellicht meer een symptoom van een behoefte aan verandering dan een oorzaak van verandering van het debat.

LEEFBAAR, 1993-HEDEN

In de jaren negentig veroorzaakte ex-radioprogrammeur en ex-PvdA-bestuurslid Jan Nagel (1939) wel opschudding in het gemeenteraadsdebat. Vanaf 1993 was hij met zijn lokale partij Leefbaar Hilversum vertegenwoordigd in de raad. Nagel

verraste vriend en vijand met zijn populariteit, door zich af te zetten tegen zaken die onder het volk veel ongenoegen wekten, zoals hoge woonlasten en chaotisch stadsverkeer.⁶² Volgens hemzelf was het ‘gewoon tijd voor een jonge, frisse partij’.⁶³ Tijdens raadsvergaderingen onderstreepte hij graag dat ‘elk politiek weldenkend mens’ moest onderkennen dat het electoraat ‘een duidelijke uitspraak’ had gedaan.⁶⁴ Nagels manier van debatteren zorgde voor ergernis in college en raad. De voorzitter corrigeerde hem herhaaldelijk omdat hij het hem welgezinde publiek om bijval vroeg.⁶⁵ PvdA-wethouder Jesse Flink stelde dat Nagel ‘de microfoon monopoliseer[de]’, en Flinks liberale ambtgenoot Beernoud Moojen noemde hem een ‘grootmeester, in het weglaten van zaken en selectief citeren’ die ‘de feiten net zo lang vermomt tot ze in zijn verhaal passen’.⁶⁶ De emoties werden bij Nagels tegenstanders soms zo verhit, dat de voorzitter woorden als ‘zwakbe-gaafd’ moest laten terugnemen.⁶⁷ Nagel reageerde nauwelijks inhoudelijk, maar speelde, in beschaafdere bewoordingen, ook op de man en gebruikte reacties van de tribune als argumenten voor zijn gelijk.⁶⁸ Zo leek in deze vorm van provocatie het gedrag tussen conservatief en provocateur omgedraaid: de gevestigde orde bleek zich niet te kunnen beheersen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 liet Leefbaar Hilversum met een record van veertien zetels alle landelijke partijen ver achter zich. Nagel kon als ‘lokale lastpost’ deelnemen aan het college, wat de gemoederen nog meer verhitte.⁶⁹ De verslagen van de Hilversumse gemeenteraad bevatten felle verwijten van andere raadsleden. Nagel zou een ‘opportunistische politiek’ voeren en behaalde met Leefbaar Hilversum winst door kiezers inhoudsloze plannen voor te leggen met leuzen als Het moet anders en Hilversum verdient beter.⁷⁰ Flink sprak van een “de klant is koning”-principe’:

Inderdaad begint de kiezer ook steeds meer op een klant te lijken. Het nadeel van deze ontwikkeling is dat het electoraal steeds lucratiever wordt om aan cliëntelisme te doen. Niet de werkelijkheid of realiteit is doorslaggevend voor het verloop van bijvoorbeeld verkiezingen, maar het beeld dat van die werkelijkheid wordt gecreëerd. [...] [H]et gevaar van dat verschijnsel is gelegen in het verwachtingspatroon dat dat beeld bij de kiezer oplevert. Kan dat niet worden waargemaakt, dan leidt dat slechts tot verdere verharding en verdieping van vele vooroordelen [...] en dus tot verdere verdieping van de ‘kloof’ tussen kiezer en gekozenen.⁷¹

Eenzijds was Flinks waarschuwing profetisch. In navolging van Nagels succes verspreidde zich het streven naar electoraal effect door de kiezers de oplossing te beloven van de problemen waarover zij zich het meest druk maakten. Nagel en zijn

‘populistische’ navolgers kwamen op voor autochtone groepen in de samenleving die zich buitengesloten voelden. Zo vonden ze een publiek dat eerder niet bereikt werd. Was dit een vorm van marktdenken, met de kiezer als klant? De gedachte kan ook omgekeerd worden, want de lokale beweging kan ook juist beschouwd worden als verzet tegen de technocratische behandeling van de kiezers als klanten. En draait het in de politiek niet altijd mede om het beeld van de werkelijkheid? Hoe dit ook zij, het is duidelijk dat de tegenstanders moeilijk vat kregen op de nieuwe populistische politiek. In 1998 behaalde de stadspartij Leefbaar Utrecht twintig procent van de stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, waarna meerdere lokale ‘leefbaarpartijen’ werden opgericht. De charmante en welbespraakte lijsttrekker Pim Fortuyn (1948-2002) haalde in zijn stad met Leefbaar Rotterdam zelfs 35% van de stemmen. Voordat hij ook een zege kon boeken bij de Tweede Kamerverkiezingen was hij dood, zodat de Rotterdamse overwinning zijn grootste politieke wapenfeit bleef. Dat is symbolisch voor de betekenis van de lokale politiek als proeftuin voor de verandering van de landelijke politiek in de nieuwe eeuw. Fortuyn werd aanvankelijk lijsttrekker van Leefbaar Nederland, opgericht door weer Jan Nagel. Deze beweging was door de lokale initiatieven geïnspireerd en de vernieuwing van die beweging zat wellicht allereerst in de manier waarop ze haar punten agendeerde. Niet alleen de inhoud, maar zeker ook de vorm van de politiek diende te veranderen, zodat de bevolking zich er meer in kon herkennen. Met zijn debatvaardigheden belichaamde Fortuyn de vernieuwing.

TOT SLOT

Hoe invloedrijk is die vernieuwing in de gemeenteraad nu eigenlijk geweest? In 2014 publiceerden John Bijl en Kemal Rijken hun verzamelde columns over het debat in een hele reeks gemeenteraden – tot dusver een van de weinige publicaties over gemeentelijke debatcultuur. Nog steeds leken veel gemeenteraadsleden bestuurders die met jargon voor ingewijden spraken, in plaats van volksvertegenwoordigers die een heldere afweging van tegengestelde belangen en conflicterende principes maakten. Ze leken zich maar weinig bewust te zijn van het publiek. Toch ging het ook wel eens goed, zeker als de debaters zonder slaaf te worden van procedures zich aan de geregelde gang van zaken hielden, duidelijke kaders stelden en een goede politieke afweging presenteerden.

In de loop van meer dan een eeuw hebben nieuwkomers telkens de naar binnen gekeerde discussie van gemeenteraden willen openbreken. Dat konden nuttige correcties zijn maar ze leidden nooit als vanzelf tot een beter debat. Daarvoor is enerzijds het besef nodig van het belang van een kader van regels en debatvaardigheden en anderzijds de wens om over politiek meningsverschil

te discussiëren in plaats van alleen beleidsplannen te accorderen. Hoopgevend is dat de kwaliteit van het debat nu wel alom gezien wordt als criterium om gemeenteraden en hun leden te beoordelen.⁷²

Van oudsher bestaat in Nederland een sterke neiging om politiek en bestuur te vereenzelvigen. Wie over ‘politiek Den Haag’ spreekt, maakt vaak weinig onderscheid tussen kabinet en volksvertegenwoordiging en symbolisch zit iedereen aan het Binnenhof. Lokaal is die neiging nog sterker. In staat en stad domineerde in de Republiek een streven naar ten minste publieke consensus en was er amper ruimte voor politiek debat. Na een intermezzo rond 1800 keerde in het Koninkrijk de rust terug. Gemeentelijke politiek begon pas aan het einde van de negentiende eeuw een zaak van werkelijk debat te worden toen radicalen en sociaaldemocraten er hun opwachting maakten. Daarna is er veel veranderd in de gemeenten en ook wel in het debat, maar pogingen van outsiders om een wezenlijk ander debat te introduceren resulteerden op den duur ofwel in opname in de mainstream ofwel in marginalisatie. De laatste poging, van leefbaarpartijen en populistische stromingen, gaat weer gepaard met de suggestie dat namens het volk het bastion van de gevestigde politiek bestormd wordt. Vanuit het oogpunt van het debat houden zij zich echter meestal vooral bezig met de eerste stap daarvan, namelijk de agendering van de thema’s die zij belangrijk vinden – vooral het aandacht trekken daarvoor. Als het daarbij blijft, zal de afstand tussen rustig bestuur dat op compromis en resultaat gericht is enerzijds en opkomen voor ‘het volk’ anderzijds wellicht nog gaan toenemen. Goed debat ontstaat met het vermogen en de bereidheid bij raadsleden én wethouders om vanuit een heldere stellingname op basis van argumenten te discussiëren.⁷³ Daarbij moet het niet blijven; het debat moet ook zo gevoerd worden dat burgers zich erin kunnen herkennen, maar het uitgangspunt is het wel. Pas als daaraan is voldaan kunnen initiatieven, zoals de ‘politieke markt’, bedacht door de Almeerse griffier Jan Dirk Pruijm om het debat in de gemeenteraad toegankelijker te maken voor burgers, hun volle werking krijgen. Debat is argumenteren én toegankelijkheid. Het is goed als de griffie het institutioneel geheugen probeert te bewaken, maar de raadsleden zullen dat toch allereerst zelf moeten doen. Raadslid zijn is een belangrijk ambt, en ook zij die het vooral bekleden om het volk te vertegenwoordigen, zullen dat alleen goed kunnen doen als ze het willen leren. Wethouders zijn geen lid meer van de raad, maar dat moet ook voor hen vooral een reden temeer zijn om zich in de kunst van het overtuigen en discussiëren te willen bekwamen. Debattrainers kunnen daarbij wellicht aan beide kanten goede diensten bewijzen, maar ze kunnen toch niet meer dan een assistent zijn. De kern is: debatteren moet je vooral zelf (willen) leren.

HOOFDSTUK 6

DE LOKALEN VAN

LOKAAAL BESTUUR

NEDERLANDSE RAADHUIZEN EN RAADZALEN

IN HISTORISCH PERSPECTIEF

DIEDERIK SMIT

INLEIDING

Gemeenten zijn er in soorten en maten: oude en nieuwe, grote en kleine, stadsgemeenten en plattelandsgemeenten. Eenzelfde rijke verscheidenheid treft men aan onder de gebouwen waarin de besturen van deze gemeenten zetelen, de raadhuisen. Waar het bestuur van de ene gemeente gehuisvest is in een historisch zeventiende-eeuws raadhuis in het midden van de stad, vindt het bestuur van de andere gemeente zijn onderkomen in een modern kantorencomplex aan de rand van het dorp.

Over de architectuur van Nederlandse raadhuisen is tot op heden weinig geschreven. Afgezien van een handjevol kunsthistorische en bouwkundige publicaties, bestaat er niet of nauwelijks wetenschappelijke literatuur over het onderwerp, laat staan dat er systematisch onderzoek is gedaan naar historische ontwikkelingen in de huisvesting van gemeentebesturen door de tijd heen. Dit is opvallend, zeker wanneer je bedenkt dat de ruimte waarin de gemeentepolitiek zich afspeelt geen neutrale omgeving is. Architectuur doet ertoe. Enerzijds is zij het product van een specifieke politiek-culturele context: in de vormgeving en inrichting van een raadhuis komt in zekere zin tot uitdrukking hoe over de plaats van de gemeente en de politieke verhoudingen gedacht wordt.¹ Anderzijds is de architectuur van het gebouw op haar beurt ook van invloed op de politieke cultuur van een gemeente. Zo kan de inrichting van de raadzaal bijvoorbeeld bepalend zijn voor de sfeer, het karakter of zelfs het verloop van de raadsvergadering.²

Deze bijdrage richt zich op de architectuur van raadhuizen, en de inrichting van de vergaderzalen van gemeenteraden in het bijzonder. Haar doel is inzicht te bieden in de belangrijkste ontwikkelingen in de geschiedenis van het raadhuis in Nederland vanaf de totstandkoming van het Koninkrijk in de vroege negentiende eeuw en een eerste aanzet te geven tot een meer systematisch onderzoek naar de relatie tussen architectuur en lokaal bestuur. Het eerste deel biedt een beknopt chronologisch overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de relatie tussen lokale politiek en architectuur in de afgelopen tweehonderd jaar. Het laat zien hoe men in verschillende perioden van de Nederlandse geschiedenis vormgaf aan de huisvesting van het gemeentebestuur en hoe zaken als representativiteit, functionaliteit, alsmede veranderende opvattingen op het gebied van esthetiek een rol speelden in het ontwerp van raadhuizen. In het tweede deel wordt vervolgens stilgestaan bij het interieur van de raadhuizen, in het bijzonder bij de inrichting van de raadzaal. Ook deze maakte in de afgelopen twee eeuwen namelijk een opvallende ontwikkeling door: maakte de collegiale vergaderopstelling van de vroegmoderne tijd aanvankelijk plaats voor een meer hiërarchische inrichting van de zaal, tegenwoordig gaat de beweging weer de andere kant op en zijn meer egalitaire, ronde inrichtingen duidelijk in de meerderheid.

Voor beide delen geldt dat de ontwikkelingen worden geïllustreerd aan de hand van verschillende voorbeelden. Deze zijn zo gekozen dat zij niet enkel representatief zijn voor de opeenvolgende tijdvakken en architectonische stijlen, maar ook verschillende regio's afdekken, zowel in geografisch opzicht als wat betreft de verdeling stad/platteland. Dit betekent dat niet alleen de bekende raadhuizen in de grote gemeenten aan bod komen, maar dat er eveneens aandacht is voor de talrijke relatief onbekende raadhuizen in de meer kleine gemeenten in ons land.

DE REPUBLIKEINSE ERFENIS

Er is vaak gesteld dat Nederland geen rijke traditie kent van grootse, publieke bouwwerken. Op het eerste gezicht lijkt dit ook waar te zijn: Paleis Noordeinde valt in het niet vergeleken met het paleis van Versailles en ook het Binnenhof in Den Haag steekt vrij gewoontjes af bij parlamentsgebouwen van Westminster of het Amerikaanse Capitool. Toch zit er ook een keerzijde aan dit clichébeeld van eenvoud en kleinschaligheid. Een uitzondering vormen de vele historische stadhuizen die ons land rijk is: bezoekt men steden als Middelburg, Delft of Gouda, dan treft men daar wel degelijk zeer imponerende architectuur aan.³ De stadhuizen van deze steden stralen in alles macht, aanzien en zelfbewustheid

uit. Zelfs eeuwen nadat zij zijn ontworpen zijn zij nog altijd het symbool van stedelijke trots en lokaal gezag.⁴

Dat er in Nederland veel imposante raadhuisen uit de vroegmoderne tijd te vinden zijn, heeft alles te maken met de politieke situatie ten tijde van de Republiek. Het ontbreken van een sterk centraal gezag, de hoge urbanisatiegraad en de relatief grote welvaart onder de stedelijke burgerij zorgden ervoor dat politiek in de Republiek eerst en vooral een lokale aangelegenheid was. Anders dan in veel andere Europese landen was het niet zozeer de vorst, de adel en de kerk die de macht in handen had, als wel een bovenlaag van plaatselijke patriciërs-families. Veelal rijk geworden door handel en nijverheid, waren zij het die het in de Republiek voor het zeggen hadden, zowel op financieel als op bestuurlijk vlak. Dankzij de confederale staatsvorm van de Republiek, met haar soevereine gewesten en vertegenwoordiging op basis van ‘last en ruggenspraak’, waren het uiteindelijk altijd de lokale elites die het laatste woord hadden.⁵

De beste illustratie van dit primaat van de lokale politiek in de vroegmoderne tijd is zonder twijfel het voormalige stadhuis van Amsterdam, het huidige Paleis op de Dam. Als één gebouw de macht van het lokale bestuur in de Republiek uitdroeg, dan was het dit wel. Met zijn enorme omvang, indrukwekkende interieur en centrale ligging in de stad was het stadhuis van Amsterdam het symbool van stedelijke trots en burgerzin bij uitstek. Dat uitgerekend dit gebouw na de totstandkoming van de eenheidsstaat in gebruik zou worden genomen als koninklijk paleis was in dit licht dan ook niet zo vreemd. Immers, wat kon de nieuwe machtsverhoudingen beter onderstrepen dan de overdracht van het meest in het oog springende gebouw van het land aan het nieuwe staatshoofd?⁶

In de meeste steden bleef het oude stadhuis evenwel ook na de staatkundige eenwording van Nederland gewoon in gebruik bij het stadsbestuur. Het gevolg was dan ook dat tot op heden veel gemeenten nog altijd kunnen beschikken over een fraai historisch pand, ook al doet dit tegenwoordig soms enkel nog dienst als trouwlocatie of gemeentelijk museum. Van Franeker tot Veere en van Appingedam tot Alkmaar vindt men statige stadhuizen uit de zestiende, zeventiende of achttiende eeuw, die over het algemeen meer vertellen over het rijke verleden van de gemeente dan over de huidige politieke verhoudingen. In veel gevallen zijn zij ofwel opgetrokken in een sierlijke Hollandse renaissancestijl, met luiken, trapgevels en rijkversierde frontons, of juist in de meer strenge classicistische stijl, met zijn kenmerkende pilasters, hoge vensters en symmetrische vlakverdeling. Bovendien zijn zij vaak op een centrale plek in de stad gelegen – denk bijvoorbeeld aan de stadhuizen van Breda, Maastricht of Den Bosch –

en niet zelden voorzien van een (klokken)toren, waarmee zij zich presenteren als wereldlijke tegenhanger van de dikwijls nabijgelegen kerkelijke macht.⁷

Het feit dat de klassieke stadhuizen zich mede door hun centrale ligging en hoogte onderscheidden, vindt zijn oorsprong overigens al voor de vroegmoderne tijd. Zo kenmerkten de stadhuizen van veel Italiaanse steden zich al in de Middeleeuwen door hun opvallende torens en werden de raadhuizen in de Zuidelijke Nederlanden vanaf de veertiende eeuw met zogeheten belforts bekroond. In de Noordelijke Nederlanden zouden dergelijke in het oog springende uitingen van stedelijke trots pas drie eeuwen later hun intrede doen. Een uitzondering echter vormt het stadhuis van de gemeente Sluis in Zeeuws-Vlaanderen. Dit gebouw, dat met zijn veertiende-eeuwse oorsprong als oudste stadhuis van Nederland geldt, beschikt net als de nabijgelegen steden Brugge en Gent over een fraai belfort en is daarmee een zeldzaam voorbeeld van middeleeuws machtsvertoon in Nederland.⁸

Dat gedurende de negentiende eeuw veel historische raadhuizen in gebruik bleven, zegt veel over de situatie in de eerste decennia van het Koninkrijk. Na een periode van politieke restauratie en economische stagnatie, bracht de Gemeentewet van Thorbecke weliswaar grote verandering op bestuurlijk en staatsrechtelijk gebied, maar had dit nog niet direct grote gevolgen voor de huisvesting van het gemeentebestuur in de meeste Nederlandse steden. De zalen waar voorheen de burgemeesters hadden gezeteld, bleken in veel gevallen uitstekend geschikt als raadzaal voor de gemeenteraad en aangezien zowel de stedelijke bevolking als het gemeentelijk ambtenarenapparaat lange tijd niet of nauwelijks groeide, was aan uitbreiding van de onderkomens bovendien geen behoefte. Gebouwen die soms al twee of drie eeuwen als stadhuis hadden dienstgedaan behielden zodoende hun oorspronkelijke functie, ook al was de staatsrechtelijke positie van het lokale bestuur inmiddels drastisch veranderd.

TUSSEN TRADITIONALISME EN MODERNISME

Waar gedurende de negentiende eeuw in de Nederlandse steden weinig veranderde met betrekking tot de huisvesting van de lokale politiek, bracht de Gemeentewet op het platteland meer ingrijpende veranderingen teweeg. Anders dan in de steden kenden dorpen en buurtschappen traditioneel nauwelijks publieke gebouwen. Tot in de negentiende eeuw vergaderde het lokale bestuur soms zelfs bij de burgemeester thuis of bijvoorbeeld in de plaatselijke kosterij of kroeg. Bovendien kende de inrichting van het plattelandsbestuur grote regionale verschillen. Met de invoering van de Gemeentewet in 1851 kwam er een einde aan deze verscheidenheid: voortaan zouden alle gemeenten van het

land eenzelfde bestuur kennen dat ook op het platteland in speciaal daarvoor bestemde gemeentehuizen bijeen zou komen.

Vanaf het midden van de negentiende eeuw zien we het aantal gemeentehuizen op het platteland dan ook sterk toenemen. Aanvankelijk ging het vooral om herbestemming van al bestaande gebouwen. Zo nam het gemeentebestuur in menig dorp zijn intrek in een pand dat voorheen in gebruik was geweest als woonhuis, dikwijls een achttiende-eeuws herenhuis dat representatief genoeg geacht werd om als onderkomen te dienen. Nog in gebruik zijnde, nieuw ontworpen gemeentehuizen uit deze periode zijn heden ten dage op de vingers van één hand te tellen. Een fraai voorbeeld is het gemeentehuis van het Friese Ferwerderadiel uit 1840 dat met zijn bescheiden omvang en klassieke ontwerp enerzijds de rationaliteit en het gezag uitstraalt van de moderne staat, maar anderzijds ook een onmiskenbaar dorps karakter heeft.⁹

Pas rond de eeuwwisseling nam de nieuwbouw op het platteland vervolgens echt een hoge vlucht en verrezen overal in de dorpen nieuwe raadhuizen. Geheel in lijn met de mode van die tijd lieten de meeste architecten zich daarbij inspireren door het verleden en kozen zij in hun ontwerpen veelal voor neostijlen die refereerden aan de architectuur van de Gouden Eeuw. Menig plattelandsraadhuis uit deze periode oogde dan ook als een klassiek stadhuis in miniatuur, met een imposante entree, klokkentorentje op het dak en sierlijk gemeentewapen boven de deur. Het gemeentehuis van Haarlemmerliede en Spaarnwoude, bijvoorbeeld, is een gebouw dat aan deze kenmerken voldoet. Hoewel opgeleverd in 1905, tijdens de eerste grote golf aan nieuwe plattelandsraadhuizen, doet dit gebouwtje aan het spoor bij Halfweg namelijk in alles denken aan een klein stadhuisje uit de zeventiende eeuw.¹⁰

Vandaag de dag treft men vooral in de provincie Noord-Brabant nog verschillende raadhuizen uit deze periode aan, onder andere in de gemeenten Boxtel, Bergeijk en Gemert-Bakel. Hoewel inmiddels stuk voor stuk voorzien van een meer recente uitbreiding, vertegenwoordigen ook deze gebouwen, met hun centrale ligging op het dorpsplein en statige entree, nog altijd de geest van de vroege twintigste eeuw: iedere gemeente in Nederland, hoe groot deze ook was, diende te beschikken over een representatief, centraal gelegen bestuurscentrum dat niet alleen ruimte bood aan burgemeester, wethouders en gemeenteraad, maar ook aan de gemeentesecretaris, het gemeentearchief en een groeiend leger aan klerken, bodes en andere ambtenaren in dienst van de gemeente.

Deze groei van het gemeentepersoneel zou op den duur overigens op veel plaatsen voor problemen gaan zorgen. Al in de jaren twintig van de twintigste eeuw kampte menig raadhuis met een gebrek aan ruimte. De snelle bevol-

kingstoename sinds het einde van de vorige eeuw en het inmiddels omvangrijke takenpakket van de gemeente leidden ertoe dat het aantal ambtenaren op het gemeentehuis snel opliep en panden die soms nog maar enkele decennia oud waren alweer aan vervanging toe waren. Meer medewerkers, meer diensten, loketten, wachtruimten en een raadzaal die onderdak kon bieden aan een groeiende gemeenteraad: het waren eisen waar veel kleinere raadhuizen niet aan konden voldoen.

Met name in de jaren dertig van de twintigste eeuw zien we dan ook een tweede golf aan bouwprojecten, zowel in stadsgemeenten als op het platteland. In het licht van eerdergenoemde ruimteproblemen was het niet vreemd dat naast de representatieve rol van het raadhuis dit keer ook de functionaliteit van het gebouw nadrukkelijk haar stempel zou drukken op de verschillende ontwerpen: meer nog dan voorheen zou doelmatigheid de inrichting van de ruimten bepalen. Dit paste ook geheel in de gedachte van het nieuwe bouwen dat gedurende het interbellum opgang maakte. Geïnspireerd door het werk van eigentijdse architecten als Frank Lloyd Wright in de Verenigde Staten en later de Bauhaus-architectuur in Duitsland, zouden architecten als Berlage en Dudok meer rationele en functionalistische bouwstijlen in Nederland introduceren.¹¹

Een van de bekendste bouwwerken uit deze periode is het stadhuis van Hilversum uit 1931. Dit door Dudok ontworpen gebouw geldt nog altijd als een volmaakte synthese van verschillende stromingen in de vroeg-twintigste-eeuwse architectuur en het toonbeeld van het nieuwe type raadhuis dat gedurende het interbellum zijn intrede deed. Met zijn opvallende klokkentoren en monumentale zalen sloot het enerzijds aan bij de bestaande traditie stadhuizen uit de vroegmoderne tijd. Anderzijds bood het gebouw met zijn strakke en zakelijke ontwerp, ligging buiten het stadscentrum en doelmatige indeling ook duidelijk een blik in de toekomst. Het was onmiskenbaar een modern gebouw, zij het met alle iconische kenmerken van een traditioneel stadhuis.¹²

Dit gold evenzeer voor waarschijnlijk het bekendste plattelandsradhuis uit het interbellum: het door Berlage ontworpen raadhuis van de gemeente Usquert, opgeleverd in 1930. Dit bescheiden doch fraai vormgegeven gebouwtje, opgetrokken in de voor Berlage kenmerkende rationalistische bouwstijl, wist eveneens een brug te slaan tussen traditie en vooruitgang: ook in dit geval combineerde de architect de klassieke kenmerken van het raadhuis (markante klokkentoren, gemeentewapen op de façade en balkon boven de entree) met een zakelijk ontwerp dat eerst en vooral was ingegeven door het principe dat alle architecturale problemen rationeel zijn op te lossen. Hoewel het pand sinds het opheffen van de gemeente in 1990 niet meer als raadhuis in gebruik is, vormt

het nog altijd een prachtig bewijs van het architectonische optimisme tijdens het interbellum en de welvaart die in deze periode op bepaalde delen van het platteland te vinden was.¹³

Wilde een gemeente een modern raadhuis bouwen, dan moest er immers wel geld zijn en dat was in de politiek en economisch roerige jaren twintig en dertig lang niet altijd het geval. In dit licht is dan ook niet vreemd dat het vooral gemeenten waren die economisch in de lift zaten die in deze jaren besloten tot nieuwbouw. Hier was de behoefte aan ruimte en representativiteit het grootst en waren vaak voldoende middelen aanwezig om een nieuw raadhuis te realiseren. Hilversum is in dit opzicht opnieuw een goed voorbeeld: het oorspronkelijke dorp in het Gooi was begin twintigste eeuw in korte tijd uitgegroeid tot een ware stad, een aantrekkelijke woonplaats voor de geboede stedelijke burgerij.¹⁴

Op andere plaatsen was het juist de industrie die welvaart bracht: zo groeiden relatief kleine plaatsen als Enschede in Twente en Heerlen in Zuid-Limburg door respectievelijk de textielindustrie en mijnbouw uit tot volwaardige steden. In beide plaatsen werd deze nieuw verworven status bekroond met een nieuw stadhuis. In Enschede verrees tussen 1930-1933 een groots gebouw van de hand van architect Friedhoff dat qua ontwerp sterk deed denken aan het monumentale raadhuis van de Zweedse hoofdstad Stockholm; in Heerlen begon men in 1936 met de bouw van een hypermodern, rechthoekig raadhuis van de hand van de bekende architect Peutz, die als vertegenwoordiger van het Nieuwe Bouwen zijn inspiratie vooral bij het Duitse Bauhaus vond.¹⁵

Niet overal in Nederland won het moderne functionalisme het overigens van de meer historische vormen van architectuur. Een aantal architecten bleef vasthouden aan meer traditionele bouwvormen of verhief deze zelfs tot kunst. De nieuwe gemeentehuizen van architect Kropholler in onder meer Asten, Waalwijk en Leidschendam kenmerkten zich net als de eerdere generatie van radhuizen door een sterke hang naar het verleden en een rijke variatie aan klassieke elementen.¹⁶ In sommige gemeenten besloot men zelfs in het geheel niet tot nieuwbouw maar verruilde het lokale bestuur zijn oude behuizing voor al bestaande bouw. Zo betrok het bestuur van Tilburg, eveneens een gemeente die dankzij de textielindustrie stel gegroeid was, het voormalige paleis van koning Willem II, nadat dit in 1931 door de Koninklijke familie aan de stad geschonken was.¹⁷

SCHAALVERGROTING EN SAMENVOEGING

Was het interbellum nog een periode waarin traditionele en moderne architectuur naast elkaar bestonden, in de decennia na de Tweede Wereldoorlog zou de functionalistische nieuwbouw snel de overhand krijgen. De zakelijke, inter-

nationaal georiënteerde politieke cultuur van de Wederopbouw bood weinig speelruimte voor architecten: soberheid, efficiency en vernieuwing waren de norm, traditionalistische, op het nationale verleden geïnspireerde neostijlen uit den boze. Daar kwam nog bij dat de verzorgingsstaat in de naoorlogse periode tot volle wasdom kwam en tegelijkertijd veel overheidstaken werden gedecentraliseerd. Als gevolg van deze ontwikkelingen nam het gemeentelijke ambtenarenapparaat snel in omvang toe en zouden de meeste Nederlandse raadhuisen in de loop van de jaren vijftig en zestig opnieuw met ruimtegebrek te maken krijgen.

Nu kon het gemeentebestuur dit probleem op twee manieren oplossen: men kon ofwel kiezen voor volledige nieuwbouw, of besluiten de bestaande situatie met gedeeltelijke nieuwbouw uit te breiden. In veel gemeenten zou de keuze uiteindelijk op laatstgenoemde optie vallen. Immers, uitbreiding van de bestaande bouw was meestal goedkoper dan complete nieuwbouw. Bovendien bood gedeeltelijke nieuwbouw de mogelijkheid het oorspronkelijke raadhuis voor representatieve doeleinden aan te houden, terwijl het merendeel van het gemeentepersoneel kon worden ondergebracht in moderne, comfortabele kantoorruimten. Het is in dit licht dan ook niet zo vreemd dat vooral gemeenten die beschikten over een historisch raadhuis voor deze mogelijkheid kozen. Zo werden bijvoorbeeld de monumentale raadhuisen in Arnhem en Groningen in de tweede helft van de twintigste eeuw van een moderne aanbouw voorzien.

In de gevallen dat er wel voor volledige nieuwbouw werd gekozen, ging het net als in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog veelal om gemeenten waarvan het inwonertal in de voorgaande decennia sterk was toegenomen. Typische voorbeelden van dergelijke Wederopbouw-stadhuizen zijn onder andere te vinden in Hengelo (Ov.) en IJmuiden. In Hengelo verrees tussen 1958 en 1963 een groot, modern stadhuis, dat op sierlijke wijze traditionalisme, internationalisme en modernisme met elkaar verenigde. In IJmuiden daarentegen ontwierp Dudok een gebouw met een zuiver zakelijke uitstraling: hoewel dit stadhuis met zijn ranke vierkante toren, strenge façade en opvallende gele kleur een uiterst representatief voorkomen heeft, is het vooral de soberheid van het ontwerp die in het oog springt.

Deze nadruk op soberheid zou bij de daaropvolgende generatie raadhuisen nog meer tot uiting komen. In het geval van bijvoorbeeld het stadhuis van Eindhoven, dat aan het einde van de jaren zestig werd gebouwd op de plaats van zijn negentiende-eeuwse voorganger, waren nauwelijks nog elementen terug te vinden die herinnerden aan het beeld van het klassieke stadhuis: geen representatieve façade, sierlijke torentjes of andere opsmuk, maar een tamelijk grijs, mo-

nolithisch gebouw dat evengoed zou kunnen dienen als groot verzekeringskantoor of onderkomen van de belastingdienst.¹⁸ Ook bij meer vooruitstrevende, moderne ontwerpen, zoals van het tussen 1963 en 1971 gebouwde stadhuis van Terneuzen, was de functie van het gebouw vaak niet langer van buitenaf zichtbaar. Dit ontwerp viel weliswaar op door zijn markante ligging aan het water en complexe compositie van horizontale en verticale blokken, maar was juist daardoor ook niet meteen als stadhuis herkenbaar.¹⁹

Deze verminderde nadruk op het representatieve karakter van het stadhuis ging gepaard met een toenemend oog voor het gebruik van de ruimte. Als iets de raadhuisen uit de naoorlogse periode kenmerkte, dan was het wel dat in hun ontwerpen functionaliteit op de eerste plaats kwam. Aanleiding voor deze verschuiving was in de eerste plaats de sterke groei van het ambtenarenapparaat. Deze trend, die al was ingezet tijdens het interbellum, zette zich in de decennia na de Tweede Wereldoorlog voort, waardoor met name in de jaren zestig en zeventig een grote behoefte ontstond aan meer kantoorruimte. Daarnaast was ook de veranderende relatie tot de burger van grote invloed op de architectuur. Waren de raadhuisen aanvankelijk vooral bedoeld om burgers te imponeren, vanaf de jaren zestig zou de burger meer en meer als gebruiker worden gezien: toegankelijkheid werd een belangrijker thema, evenals bereikbaarheid en transparantie.²⁰

Concreet betekende dit niet alleen grotere ontvangstruimten en meer stoelen op de publieke tribunes, maar bijvoorbeeld ook de plaatsing van informatiebalijs, liftschachten en toiletten of de aanleg van voldoende parkeerplaatsen voor bezoekers. Dergelijke verbetering van de gebruiksvriendelijkheid leidde ertoe dat in de loop van de twintigste eeuw steeds meer gemeentebesturen het besluit namen hun bestaande onderkomen te verruilen voor nieuwbouw op een andere locatie, niet zelden buiten het historische centrum van de betreffende hoofdplaats van de gemeente; daar was tenminste ruimte om medewerkers fatsoenlijk te huisvesten en bezoekers op gepaste wijze te ontvangen.²¹

Als gevolg van deze ontwikkeling zijn veel oude raadhuisen in de voorbije decennia hun politieke functie kwijtgeraakt. Zij werden gesloopt, verkocht of bleven enkel nog in gebruik als trouwlocatie en officiële ontvangstruimte. Daarnaast droegen ook de vele gemeentelijke herindelingen bij aan de sterke afname van het aantal historische raadhuisen. Vooral op het platteland is sinds de jaren tachtig het aantal gemeenten snel teruggelopen, ofwel doordat kleinere gemeenten opgingen in bestaande buurgemeenten, ofwel doordat zij fuseerden tot nieuwe gemeenten. Zo vonden er in de jaren tachtig onder meer in de provincies Utrecht, Friesland en Zuid-Holland verscheidende fusies van gemeenten plaats en volgden in de jaren negentig ingrijpende gemeentelijke herinde-

lingen in de provincies Drenthe, Zeeland en Overijssel. In sommige gevallen betekende dit dat in één keer tientallen raadhuisen hun functie verloren. In de provincie Drenthe, bijvoorbeeld, werd het aantal gemeenten in 1998 in één keer teruggebracht van 36 naar 12, waarbij de meeste nieuwe gemeentebesturen besloten tot de bouw van een volledig nieuw raadhuis.²² Van de honderden kleine maar representatieve plattelandsraadhuisen die ons land een halve eeuw geleden nog kende, is inmiddels dan ook nog slechts een handjevol over.

Ook in de laatste jaren zien we dat in veel fusiegemeenten de raad uiteindelijk de voorkeur geeft aan nieuwbouw. In plaats van een van de al bestaande raadhuisen in gebruik te nemen, wordt besloten op een nieuwe locatie een volledig nieuw gebouw neer te zetten. De gedachte achter zo'n besluit is meestal dat men graag met een schone lei wil beginnen en geen ongelijkheid wil scheppen tussen de oorspronkelijke delen van de nieuwe gemeente. Een nieuw gebouw, op min of meer neutraal terrein, dat zo min mogelijk herinnert aan zijn historische voorgangers, is in dergelijke gevallen vaak een billijk compromis. In de Drentse fusiegemeente Tynaarlo koos men bijvoorbeeld voor een zakelijk, transparant en modern gebouw, dat bovendien gelegen was in het midden van de nieuwe gemeente en niet in een van de oorspronkelijke bestuurscentra.²³

Een vergelijkbare nadruk op zakelijkheid en neutraliteit treffen we ook aan in andere fusiegemeenten, bijvoorbeeld in de Noord-Hollandse gemeente Hollands Kroon of in de Overijsselse Hof van Twente. Hoewel de nieuwe bestuurscentra van deze gemeenten uiteindelijk wel in een van de voormalige hoofdplaatsen zijn geplaatst, kenmerken ook deze zich door een uiterst sober en 'nuchter' ontwerp.²⁴ In laatstgenoemde gemeente werd het raadhuis bovendien ondergebracht in een multifunctioneel kantorencomplex, met onder meer het plaatselijke politiebureau en de openbare bibliotheek. Deze trend, om het gemeentebestuur te huisvesten in een gebouw met meerdere functies, is overigens niet uitsluitend voorbehouden aan fusiegemeenten. Ook de 'stadsdeelkantoren' in de grote steden van ons land zijn vaak gevestigd in gebouwen met een multifunctioneel karakter. Zo is het kantoor van het Haagse stadsdeel Escamp gevestigd in een 76 meter hoog complex met winkels en appartementen en is het stadsdeelkantoor van Amsterdam-West ondergebracht in een oude tramremise die tevens onderdak biedt aan onder meer een bioscoop, een theater en verschillende horecagelegenheden.²⁵ De herkenbaarheid en symbolische waarde van het stadhuis worden in dergelijke gevallen graag geofferd voor een kleinere afstand tussen burger en bestuur.

Concluderend kunnen we dan ook stellen dat de huisvesting van het lokale bestuur vooral in de voorbije halve eeuw een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Niet alleen is het aantal raadhuisen in Nederland sterk afgenomen,

ook het aanzien van de gebouwen heeft grote veranderingen ondergaan. Met name op het platteland is het iconische karakter van het raadhuis verloren gegaan. Werden raadhuizen tot en met de jaren vijftig nog gekenmerkt door hun imposante omvang, strenge gevels en ligging in het centrum van de stad, tegenwoordig legt hun ontwerp vooral de nadruk op comfort, toegankelijkheid en transparantie.²⁶ Enerzijds betekent dit dat raadhuizen veel aan herkenbaarheid en uitstraling hebben ingeboet: met hun zakelijke uitstraling en ligging buiten het centrum vallen zij dikwijls nauwelijks meer op tussen de schoolgebouwen, winkelcentra en bedrijfspanden. Anderzijds lijkt de afstand tussen burger en overheid door deze nieuwe vorm van huisvesting te zijn verkleind: bij veel nieuwe ontwerpen wordt nadrukkelijk gepoogd de drempel die toegang verleent tot het raadhuis laag te houden, zowel in letterlijke als figuurlijke zin.

DE RAADZAAL: HET HART VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

Deze toenemende nadruk op toegankelijkheid en openbaarheid wordt nog duidelijker zichtbaar wanneer we onze blik verplaatsen van het exterieur naar het interieur; van het ontwerp van het gebouw als geheel, naar dat van de afzonderlijke vergaderzalen en werkvertrekken. Waren de ruimten in de klassieke, vroegmoderne raadhuizen nog klein, donker en vooral gericht op geheimhouding en besloten overleg, tegenwoordig zijn zij vooral ruimtelijk, open en transparant. Men vindt er meestal geen houten betimmering of zware meubels meer, maar in plaats daarvan glazen wanden, lichte kleuren en vooral veel lichtinval. In het in 2002 geopende stadhuis van Alphen aan den Rijn bijvoorbeeld, is zo veel glas verwerkt dat men vanuit de centrale hal alle bovengelegen werk-kamers kan inkijken: een duidelijke architectonische knipoog naar het belang van openbaarheid van bestuur.²⁷

Eenzelfde beweging richting openheid en transparantie is te zien in de ontwikkeling van de belangrijkste ruimte van ieder raadhuis, het hart van de lokale democratie: de raadzaal. Ook hier zien we dat in de laatste decennia de afstand tussen burgers en vertegenwoordiging kleiner is geworden. Al midden jaren negentig merkte bestuurskundige Henri Goverde op dat de golf van democratisering in de jaren zestig en zeventig fors had doorgewerkt in de inrichting of herinrichting van Nederlandse raadzalen. Het viel hem op dat veel raadzalen in het laatste kwart van de twintigste eeuw waren vernieuwd en verbouwd met als doel meer ruimte te scheppen voor publiek en inspraakmogelijkheden. Zo zijn in veel gemeenten inmiddels de hoogteverschillen en afscheidingen tussen raad en de aanwezige toeschouwers weggenomen, waardoor het publiek meer onderdeel van de vergadering is geworden.²⁸

In oudere raadzaalen was de inrichting over het algemeen hiërarchischer. Niet alleen was in deze zalen de afstand tussen raad en publiek groter, ook werd er in de opstelling meestal een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het college van B&W enerzijds en de overige raadsleden anderzijds. Zo beschikten burgemeester en wethouders dikwijls over speciale stoelen of zaten zij hoger dan de overige raadsleden. In het licht van de geschiedenis van het lokale bestuur in Nederland was dit ook niet zo vreemd: van oudsher draaide de lokale politiek in de eerste plaats om de burgemeesters en nog tot in het midden van de negentiende eeuw vergaderden zij achter gesloten deuren. Pas met de invoering van de Gemeentewet van 1851 kwam het onderscheid tussen raad en dagelijks bestuur tot stand en werden de vergaderingen openbaar.

Wel zou het nog lang duren voordat de inrichting van de vergaderzalen op grote schaal werd aangepast en overal voorzieningen voor het publiek kwamen. In eerste instantie bleven veel bestaande raadzaalen in gebruik en werd de inrichting nauwelijks gewijzigd. Men vergaderde ofwel gezeten rondom een grote tafel met de burgemeester aan het hoofd, of in een U-vorm met burgemeester en wethouders in het midden en de raadsleden aan weerszijden van het college; een opstelling die ook tegenwoordig nog in sommige kleine gemeenten gehanteerd wordt.

Dat er op den duur toch verandering kwam in de inrichting, had onder meer te maken met de toename van de bevolking, de groei van de gemeenteraad en de komst van politieke partijen in de raad. Was de raadsvergadering aanvankelijk vooral een plaats van overleg tussen mannen met grotendeels dezelfde achtergrond, aan het begin van de twintigste eeuw zouden de tegenstellingen scherper worden en de debatten feller van toon. Met name de gemeenteraden in de grote steden kregen op deze manier meer en meer de vorm van lokale parlementen, met fracties, coalities en oppositie.²⁹

Wat de raadzaal betreft, vertaalde deze situatie zich in nieuwe vergaderopstellingen die meer dan voorheen het onderscheid benadrukten tussen zowel het college en de raad als tussen de verschillende raadsleden onderling. Zo koos men onder meer in Den Haag en Rotterdam voor een halfcirkel, waarbij de raadsleden recht tegenover het college kwamen te zitten en de verschillende fracties – net als in de meeste nationale parlementen – van links naar rechts over de zetels werden verdeeld. In beide steden werden bovendien speciale loges gecreëerd, zodat mogelijk publiek achter de vertegenwoordigers kon plaatsnemen en van bovenaf de vergaderingen kon gadeslaan.³⁰

Welke overwegingen precies een rol speelden bij de keuze voor een bepaalde opstelling is in veel gevallen helaas moeilijk te achterhalen; deze verschillen

vanzelfsprekend per gemeente en omstandigheid. Wel valt op dat bepaalde opstellingen meer geliefd waren dan andere: zo koos men veel vaker voor een half rond-, kwadrant- of U-vorm, dan voor bijvoorbeeld een schoolklas- of Lagerhuisopstelling. Daarnaast lijkt ook de omvang van de gemeenteraad een duidelijke factor van betekenis te zijn. Zo vinden we de half rondopstelling eigenlijk alleen terug in de grotere gemeenten, waar de raad meer dan dertig leden telt. In kleinere gemeenten daarentegen, bleef het vergaderen rond de tafel nog lang gebruikelijk. Met name op het platteland telde de raad vaak zo weinig leden dat andere opstellingen simpelweg niet mogelijk waren, of op z'n zachtst gezegd zeer onpraktisch.

Ook vandaag de dag zien we nog opvallende verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Nog altijd is het zo dat in veel grote steden het half rond een gebruikelijke vergadervorm is, terwijl het rond de tafel vergaderen enkel en alleen in de aller kleinste gemeenten voorkomt. Zo treffen we eerstgenoemde vergaderopstelling aan in onder meer Amsterdam, Groningen en Helmond en laatstgenoemde in de raadzaalen in Bedum en Halfweg. Wel zijn beide vormen inmiddels duidelijk in de minderheid. Net als de schoolklasopstelling – die onder andere te vinden is in de gemeenten Epe en Drimmelen – en de Lagerhuisopstelling – die in Amersfoort en Harderwijk gebruikt wordt – gaat het in eerdergenoemde gevallen nog slechts om een handjevol raadzaalen. Verreweg de meeste raadzaalen in Nederland kennen tegenwoordig een min of meer ronde inrichting, waarbij raad en dagelijks bestuur zijn gezeten in een cirkel-, ovaal- of ellipsvormige opstelling. Vooral in de laatste tien jaar is deze laatste zaalindeling aan een opmars bezig. Zo hebben recentelijk onder meer de gemeentebesturen van Delft, Haarlem en Gouda gekozen voor een minder hiërarchische zaalindeling met een ellipsvormige vergaderopstelling.

Deze sterke groei van het aantal ronde vergadervarianten is opvallend, zeker in het licht van de toegenomen dualisering van het gemeentebestuur. Men zou immers verwachten dat sinds de staatsrechtelijke afstand tussen gemeenteraad en college vergroot is, ook de fysieke afstand tussen beide lichamen is toegenomen. Niets is echter minder waar. Door de opmars van de meer ronde vergadervormen is het onderscheid tussen de verschillende delen van het gemeentebestuur tegenwoordig in veel raadzaalen nauwelijks nog zichtbaar. Als er al een scheiding bestaat, dan is deze vaak uiterst subtiel: een bescheiden verhoging of een kleine breuk in het tafelblad op de plaats waar college en raad in elkaar overgaan.

Al met al kan men stellen dat de raadzaal inmiddels waarlijk een zaal van de raad is. Stonden in veel oudere vergaderopstellingen vooral de burgemeester en

wethouders in de spotlights, tegenwoordig kennen de meeste zalen een meer egalitaire indeling. De democratische trend die Goverde al in de jaren negentig van de twintigste eeuw opmerkte, heeft zich de voorbije jaren doorgezet: niet alleen is de toegankelijkheid van veel raadzalen verbeterd en de afstand tot het publiek verkleind, ook is in veel gevallen het college dichter bij de raad komen te staan.³¹ De veelal ronde vergaderopstellingen onderstrepen de gelijkheid tussen de aanwezigen en benadrukken het belang van het gemeentebestuur als eenheid. Enkel in de allergrootste gemeenten wil de omvang van de raad soms nog voor problemen zorgen en wint de functionaliteit het van de symboliek: daar zijn dikwijls dermate veel raadsleden dat vergaderen in een cirkel niet meer praktisch is en belanden sommige aanwezigen noodgedwongen op de tweede rang.

BESLUIT

Gemeenten in Nederland hebben in de afgelopen twee eeuwen te maken gehad met twee belangrijke bewegingen. De negentiende eeuw kenmerkte zich door een staatsvormingsproces waarbij de verschillende regio's van het land tot een politieke eenheid werden gesmeed en de staatsrechtelijke verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen opnieuw werden vastgelegd. Bestonden er rond 1800 nog grote verschillen tussen de gemeenten, honderd jaar later was er geen ruimte meer voor lokale verscheidenheid en autonomie. In de eeuw die volgde, kregen de Nederlandse gemeenten op verschillende manieren te maken met schaalvergroting. Enerzijds nam de bevolking sterk in omvang toe en zorgde de uitbreiding van het kiesrecht ervoor dat steeds meer inwoners van de gemeente een politieke stem kregen. Anderzijds groeide het takenpakket van de gemeenten: dit betekende een enorme toename van het aantal ambtenaren en uiteindelijk ook het verdwijnen van kleine gemeenten ten gunste van grotere bestuurseenheden.

Beide ontwikkelingen hebben nadrukkelijk hun stempel gedrukt op de architectuur van raadhuisen. Zo was in de nieuwe natiestaat het tonen van stedelijke trots en lokale politieke macht veel minder belangrijk dan voorheen. Echter, waar het belang van een iconische gevel en centrale ligging afnam, nam het belang van gelijkvormigheid en doelmatigheid juist toe. Vooral in de decennia rondom de Tweede Wereldoorlog zien we dan ook dat veel historische raadhuisen werden afgebroken of verkocht en nieuwe, ruime en meer comfortabele gebouwen werden betrokken: in de grote steden verrezen modernistische kantoorpanden, terwijl op het platteland de dorpsgemeenten hun krachten bundelden in zakelijke fusieraadhuisen. Tegelijkertijd werd door de

voortschrijdende democratisering de afstand tussen het bestuur en de inwoners van de gemeenten geleidelijk kleiner: raadhuizen en gemeentekantoren raakten meer geïntegreerd in hun omgeving, kregen vaker een multifunctioneel karakter en werden toegankelijker voor publiek.

Aldus keerde ook de representatieve functie van het raadhuis terug op de voorgrond, zij het op een andere manier dan in de eeuwen daarvoor. De huidige generatie raadhuizen heeft niet zozeer meer het doel om te imponeren als wel om een brug te slaan tussen de burgers en hun bestuur. Zij kenmerken zich door transparante ontwerpen met veel glaswerk, openbare passages en talrijke publieksvoorzieningen. Daarnaast geeft ook de ontwikkeling van de inrichting van de raadzaal blijk van toenemende aandacht voor openheid en toegankelijkheid. In de voorbije decennia zijn de oude, besloten vergaderruimten en hiërarchisch ingerichte raadzaalen veelal ingeruild voor meer omvangrijke, lichte zalen met ronde vergaderopstellingen en voldoende zitplaatsen voor mogelijk publiek; zij blijven zo het hedendaagse hart van de lokale democratie, zelfs al getuigt de gevel van het raadhuis van een politieke macht van lang vervlogen tijden.

HOOFDSTUK 7 POLITIEKE PARTIJEN: VAN ZAKELIJK NOTABELENBESTUUR NAAR POLITIEKE PROFILERING

MARCEL BOOGERS, RON DE JONG EN GERRIT VOERMAN

INLEIDING

Politieke partijen vervullen sinds hun ontstaan tegen het einde van de negentiende eeuw een belangrijke verbindende rol tussen samenleving en bestuur. Allereerst betrekken ze als ledenorganisaties groepen uit de samenleving bij discussies over bestuurlijke vraagstukken. Partijen vertalen de wensen en belangen die in de samenleving bestaan in een politiek programma en mobiliseren steun voor het realiseren van dat programma. Om de visies en opvattingen van de partij te laten doorklinken in het beleid, streven partijen naar vertegenwoordiging in het bestuur. Hiervoor rekruteren en selecteren zij kandidaten voor vertegenwoordigende functies. Bovendien organiseren de partijen campagnes om deze kandidaten bij verkiezingen te kunnen ondersteunen en staan ze de gekozen bestuurders met raad en daad bij. Hiermee zijn de drie hoofdfuncties omschreven die in de literatuur aan politieke partijen worden toegekend: de organisatie- en mobilisatiefunctie, de programmatische functie en de kandidaatstellingsfunctie.¹

In dit hoofdstuk wordt eerst kort beschreven hoe vanaf het midden van de negentiende eeuw, ten tijde van het beperkte censuskiesrecht, de gemeenteraden functioneerden zonder dat partijen het politieke proces structureerden en als intermediair tussen maatschappij en politiek domein fungeerden. Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de wijze waarop politieke partijen

vanaf de eeuwwisseling op lokaal niveau invulling hebben gegeven aan de eerder weergegeven functies en hoe ze hiermee van invloed zijn geweest op de samenstelling en het functioneren van gemeenteraden. Hierbij zijn in het bijzonder twee functies van belang. De programmatische functie heeft betrekking op de visies, opvattingen en belangen die raadsleden namens hun kiezers naar voren brengen. Daarbij hebben partijen verschillende strategische opties: zij kunnen zich in de gemeenteraden richten op het bereiken van consensus en het vinden van brede coalities, maar zij kunnen partijpolitieke tegenstellingen ook juist aanscherpen. Vanwege het takenpakket van gemeenten en de relatieve kleinschaligheid van het lokale bestuur, wordt vaak gesteld dat lokale politiek in essentie pragmatisch is en weinig partijpolitiek.² We zullen zien dat deze gedachte een belangrijke constante is in de geschiedenis van gemeenteraden, al zijn er ook enkele periodes waarin politisering hoogtij vierde, zoals in de decennia rond 1900 en in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.

De kandidaatstellingsfunctie betreft de rekrutering en selectie van raadsleden en eventueel wethouders. Het is hierbij de vraag welke criteria worden gehanteerd en wat dat betekent voor de samenstelling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (B&W). Kent de gemeenteraad een brede vertegenwoordiging van verschillende groepen uit de samenleving, of was er nog sprake van een 'notabelenbestuur', zoals in de tweede helft van de negentiende eeuw en deels ook in de eerste helft van de twintigste eeuw? In de literatuur wordt bij politieke vertegenwoordiging vaak enige mate van politiek elitisme verondersteld: niet alleen omdat bepaalde groepen beter georganiseerd zijn en zich dus beter kunnen laten vertegenwoordigen dan andere maatschappelijke groepen, maar ook omdat vertegenwoordigers over bepaalde kwaliteiten en competenties dienen te beschikken om de besluitvorming te kunnen beïnvloeden.³ In de geschiedenis van gemeenteraden is dit elitisme eveneens een belangrijke constante, al zien we wel dat er onder lokale elites soms hevige concurrentie heerst of dat deze elites soms met succes worden uitgedaagd.

Deze beschrijving van de wijze waarop de politieke partijen zich in het verleden hebben verhouden tot de gemeentepolitiek is onderverdeeld in vijf tijdvakken. Deze periodes worden hierna aangeduid met jaartallen, wat een scherpe afbakening suggereert. De jaartallen zijn echter indicatief bedoeld; het gaat hier immers om geleidelijke overgangen, die zich bovendien niet gelijktijdig in elke gemeente zullen hebben voorgedaan.

EENHEID EN VERSCHEIDENHEID: STANDSPOLITIEK EN NOTABELENBESTUUR TOT 1870

DESKUNDIG, ERVAREN, ONAFHANKELIJK EN ONPARTIJDIG

Vanaf de grondwetsherziening van 1848 tot de tweede helft van de jaren zestig van de negentiende eeuw stonden de Tweede Kamerverkiezingen in belangrijke mate in het teken van standspolitiek, wat betekende dat bij verkiezingen de sociale positie van de Kamerkandidaat belangrijker was dan diens politieke opvattingen. Dat was bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in nog veel sterkere mate het geval. Van de Tweede Kamer kon nog worden gezegd dat daar politiek werd bedreven, in de gemeenteraad werd naar de opvatting van velen bestuurd. De taken van de gemeente in die tijd waren bovendien beperkt. Bij verkiezingen stond de kwaliteit van de bestuurders voorop. Die moesten deskundig, ervaren, onafhankelijk en onpartijdig zijn. Eigenschappen die in de standenmaatschappij, die Nederland tot zeker 1870 was, vooral bij de hogere standen te vinden zouden zijn. Het gevolg was dat in veel gemeenten sprake was van een notabelenbestuur, waarin persoonlijke verhoudingen zwaarder wogen dan eventuele politieke tegenstellingen.⁴ Het gemeentebestuur was als vanzelfsprekend in handen van families met een gevestigde naam, ondanks het feit dat welstandsvereisten voor het passief kiesrecht ontbraken. Arme mannen, mits Nederlander en ingezetene van de gemeente, konden ook verkozen worden, maar dat gebeurde zelden.

Wat notabelenbestuur voor de lokale politiek betekende, laat de katholieke provinciestad Breda goed zien. Na de invoering van het directe kiesrecht voor de gemeenteraad telde de gemeente een kiesvereniging waarin de plaatselijke elite, katholieken en protestanten, zich had verenigd. Die kiesvereniging droeg heel toepasselijk de neutrale naam De Kiezersvereniging. De raadszetels werden keurig naar rato van het bevolkingsaandeel over katholieken en protestanten verdeeld. Deze lokale eensgezindheid werd tijdelijk verstoord door de oprichting in 1857 van het eveneens godsdienstig gemengde Eendragt, dat zich verzette tegen een pas ingestelde plaatselijke directe belasting. Nadat deze belasting was verlaagd, fuseerden beide kiesverenigingen in 1862 tot het toepasselijke Eendragt maakt Magt, dat de raadsverkiezingen tot de opkomst van het conservatieve katholicisme in 1871 beheerste.²² Van buitenaf gezien, slaagde de Bredase elite erin de gelederen gesloten te houden. De kandidaten van de kiesvereniging werden nooit met minder dan twee derde van de stemmen herkozen. Betekende dit ook dat het notabelenbestuur op brede instemming kon rekenen? Dat is de

vraag, want wanneer we de lage opkomsten erbij betrekken, dan blijkt dat de meerderheid van de kiesgerechtigden niet aan de verkiezingen deelnam. Het is onduidelijk of ze hiermee met het notabelenbestuur instemden, verkiezingen hen niet interesseerden of zij zich er noodgedwongen bij neerlegden omdat er geen alternatief was.

Breda is het toonbeeld van een succesvol notabelenbestuur. Dat was lang niet altijd het geval. In Nijmegen stonden in 1851 twee kiesverenigingen scherp tegenover elkaar. De ene kiesvereniging, Eensgezindheid, bestond uit leden van de katholieke en protestantse elite, en de andere, Regt en Billijkheid voor Allen, uitsluitend uit katholieken. De eerste kiesvereniging bepleitte een verdeling van de raadszetels naar rato van het aandeel van elk kerkgenootschap in het electoraat en de tweede naar het aandeel in de bevolking. Gezien de oververtegenwoordiging van de protestanten onder de kiesgerechtigden hadden deze voorkeuren grote gevolgen voor de samenstelling van de raad. Het aandeel van de protestanten onder de kiesgerechtigden bedroeg bijna de helft, maar was onder de totale bevolking veel kleiner. Kiesrecht verkreeg men namelijk op basis van een aanslag in de directe belastingen en de protestantse gemeenschap was gemiddeld veel welvarender dan de katholieke. De spanningen liepen zo hoog op dat op de dag van de verkiezingen militairen in de straten patrouilleerden.²³

RELIGIEUZE TEGENSTELLINGEN

Godsdienstige verschillen waren in de eerste twee decennia na de invoering van het directe kiesrecht in de Gemeentewet van 1851 de factor die de lokale eensgezindheid het meest bedreigde. Die eensgezindheid, ook al was ze misschien slechts schijn omdat grote groepen niet participeerden, was de legitimatie van notabelenbestuur. Andere bedreigingen waren er tot 1870 nauwelijks. Van politieke aspiraties van de middenklasse was weinig te bespeuren. Daarvoor was Nederland te zeer een statische standenmaatschappij en bestond er te weinig economische dynamiek. Het dagbladzegel, waardoor kranten duur waren, beperkte bovendien de intellectuele horizon van veel kiesgerechtigden. De eerste kiesverenigingen waarin de middenklasse zich verenigde, kwamen pas in de tweede helft van de jaren zestig op, maar verspreidden zich eigenlijk pas goed in de daaropvolgende decennia.

‘Regt en Billijkheid’ was een populaire leuze onder groeperingen voor wie de gemeenteraad vooral de lokale verscheidenheid moest representeren. En die verscheidenheid werd de eerste twee decennia na 1851 uitsluitend godsdienstig

gedefinieerd en dan ook nog slechts voor de leden van de gevestigde kerkgenootschappen. De belangrijkste kerkgenootschappen waren de Nederlandse Hervormde Kerk en de Rooms-Katholieke Kerk. Het katholieke dagblad *De Tijd* pleitte ervoor dat de katholieken het goede voorbeeld zouden geven door overal waar zij in de meerderheid waren, de protestanten een evenredig deel van de zetels te geven.⁵ In de meeste gemeenten met een katholieke meerderheid gebeurde dat ook. Omgekeerd waren de protestanten vaak heel wat minder toeschietelijk. In Hoorn was slechts één op de dertien raadszetels bezet door een katholiek, terwijl het aandeel van de katholieken in de bevolking een derde bedroeg. In Tiel was bij een gelijk bevolkingsaandeel zelfs geen enkel raadslid katholiek. Dat was eveneens in Arnhem het geval, terwijl het bevolkingsaandeel daar zelfs rond de 40% lag. De kleine plattelandsgemeente Naaldwijk was een uitzondering op de regel. Daar bezetten de katholieken vanaf 1851 overeenkomstig hun aandeel in de bevolking ongeveer een derde van de raadszetels.⁶ De indruk bestaat dat veel katholieke minderheden, nadat zij in 1851 hun hoofd hadden gestoten bij de eerste directe verkiezingen, zich net als bij de Kamerverkiezingen van de raadsverkiezingen afwendden en thuisbleven. In ieder geval speelden thuisblijvende minderheden het notabelenbestuur in de kaart. Het publieke beeld van een breed gedragen lokale eensgezindheid werd zo niet verstoord.

Veel lokale elites hadden een hervormde signatuur. Voor het handhaven van een eensgezind lokaal bestuur waren hun relaties binnen de Nederlandse Hervormde Kerk met de orthodoxe hervormden daarom van groot belang. Tussen de op kerkelijk terrein vaak gematigde elites en de orthodoxe hervormden bestonden regelmatig fricties, maar die kregen maar zelden een vervolg bij de raadsverkiezingen. Orthodoxe hervormden vormden namelijk geen kerkgenootschap en konden dus niet, zoals de katholieken, op grond daarvan een evenredig aandeel opeisen. Zij moesten zich profileren op basis van lokale zaken als onzedelijkheid en zondagsheiliging.⁷ Dat ze daar vaak niet goed in slaagden, bevestigt dat verkiezingen voor de gemeenteraad zelden over beleid gingen, maar vooral over representatie. Het was bijvoorbeeld voor veel katholieken voldoende om zichtbaar in de raad aanwezig te zijn. De behoefte om een eigen katholiek stempel op het gemeentebestuur te drukken ontbrak meestal.

POLITISERING VAN DE GEMEENTEPOLITIEK, 1870-1920

SCHOOLSTRIJD EN KLASSENSTRIJD

Vanaf het einde van de jaren zestig van de negentiende eeuw kwam de lokale eenheid steeds meer onder druk te staan. In katholieke steden in het zuiden van

Nederland kregen de notabelen te maken met de kiesgerechtigde katholieke middenklasse, die met steun van de geestelijkheid de lokale dominantie van gematigde katholieken en protestanten bestreed. In de steden boven de grote rivieren roerden orthodoxe protestanten zich steeds meer op lokaal niveau met onderwerpen als zedelijkheid en bijzonder onderwijs, terwijl liberale kiezers uit de middenklasse door middel van eigen kiesverenigingen beter openbaar onderwijs eisten.

De redenen waarom al deze groepen het lokale politieke toneel betraden en eisen gingen stellen liepen sterk uiteen. Directe aanleidingen waren het oplaaien van de onderwijsstrijd tussen liberalen en confessionelen, de bemoeienis van de katholieke geestelijkheid met politiek en verkiezingen, de strijd binnen de Nederlandse Hervormde Kerk en de opkomst van de antirevolutionairen. Op de achtergrond speelde mee dat de groeiende economie de standenmaatschappij ondermijnde. De afschaffing van het dagbladzegel in 1869 zorgde daarbij voor een zich sterk uitbreidende lokale pers met een groter lezerspubliek. Niet alleen de schoolstrijd maar ook de klassenstrijd leidde tot de komst van de eerste duurzame landelijke politieke partijen, zoals de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) in 1879 en een paar jaar later de Sociaal-Democratische Bond (sDB), waarvan in 1894 de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) zich zou afsplitsen. Een deel van de liberalen sloot zich in 1885 aaneen in de Liberale Unie. In 1901 maakte de progressieve vleugel zich hiervan los en richtte de Vrijzinnig-Democratische Bond (vDB) op. De katholieken zagen minder de noodzaak van een politieke partij, vooral vanwege hun politieke dominantie in het overwegend katholieke zuiden. Pas in 1926 ontstond er met de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) een meer moderne en centralistische partijorganisatie.⁸

DE 'VERPOLITIEKING' VAN HET LOKALE BESTUUR

Aanvankelijk waren partijen als de ARP, die bij de Kamerverkiezingen vaak de politieke tegenstellingen aanzetten, huiverig om die landelijke strijd ook naar de gemeenteraad over te brengen. Voorafgaand aan de raadsverkiezingen van 1883 waarschuwde partijleider Abraham Kuyper zijn achterban om van de gemeenteraad geen Tweede Kamer te maken. In de gemeenteraad kwam volgens hem geen politiek aan de orde, zodat daar geen beginselen verdedigd hoefden te worden. Het draaide volgens Kuyper om de geschiktheid van de kandidaten, ook als ze liberaal waren.⁹ Het tij was echter niet te keren. De politisering op nationaal niveau zou krachtiger gaan doorklinken in de gemeentepolitiek en zo de fundamentele van het traditionele notabelenbestuur aantasten.¹⁰ Via kiezers die zowel voor de Tweede Kamer als voor de gemeenteraad hun stem

konden uitbrengen, veranderden de raden van samenstelling, wat nog werd versterkt door de gestage verruiming van het kiesrecht, waardoor nieuwe politieke groeperingen hun opwachting in de gemeenteraad maakten. Zo kwam in de doorgaans deftige en bezadigde gemeentebesturen de politieke strijd op gang. Kuyper constateerde in 1908 dat ‘nu óók in ons gemeentewezen de politieke partijen steeds scherper tegenover elkaar komen te staan’. In een kleine gemeente als Naaldwijk maakten al rond 1890 de politieke tegenstellingen in de raad hun opwachting. De ‘verpolitieking’, zoals tijdgenoten het noemden, deed zich in Arnhem tien jaar later voor. De liberale *Nieuwe Arnhemsche Courant* schreef in 1901 dat ‘partijpolitiek niet langer meer [kan] worden geweerd uit de raad’.¹¹ In dezelfde tijd voltrok zich de politisering van het gemeentebestuur in Amsterdam. Door toedoen van radicale liberalen en later van SDAP’ers werden particuliere nutsbedrijven die tegen hoge prijzen publieke voorzieningen als gas, water, elektriciteit en telefonie leverden, in gemeentelijk beheer gebracht en ging het lokale bestuur zich ook met volkshuisvesting, gezondheidszorg en armenzorg bezighouden. Deze politisering van verkiezingen en gemeenteraden vond vooral plaats in (middel)grote steden en voltrok zich geografisch ook ongelijkmatig. In een andere bijdrage in deze bundel wordt getoond dat tussen 1897 en 1917 in ruim een derde van de gemeenten geen verkiezingen plaatsvonden, omdat er evenveel kandidaten waren gesteld als het te verdelen aantal zetels. Van politisering was in die gemeenten vermoedelijk geen sprake.¹²

VAN MAATSCHAPPELIJKE STANDEN NAAR IDEOLOGISCHE STANDPUNTEN

Naast de klassiek-liberale politionele, administratieve en financiële functies trok de gemeente zo nieuwe taken op sociaal en economisch terrein naar zich toe.¹³ Niet alleen de inhoud van de gemeentepolitiek veranderde echter, maar ook de vorm. Uit een enquête die Gerrit van Poelje, een van de grondleggers van de bestuurskunde in Nederland, in 1918 onder gemeentesecretarissen had gehouden, was gebleken dat de raad in de grotere gemeenten niet meer functioneerde als een verzameling van deftige individuen die in een zakelijke sfeer het openbaar belang dienden, maar als een ‘plaatselijk parlement’ met partijen die met elkaar een politiek en ideologisch debat voerden. Het ging niet meer zozeer om het ‘gezamenlijk overleg om tot de beste regeling te komen, maar [om] het afleggen van getuigenis nopens het standpunt van de groep waartoe men behoorde’.¹⁴ Treffend gaf Van Poelje hiermee de overgang weer van de gedepolitiseerde wijze waarop de conservatief-liberale elite in de tweede helft van de negentiende eeuw wenste te besturen, naar de geprononceerde principiële opstelling van de politieke partijen in de periode na de eeuwwisseling.

Die houding paste geheel bij de rond 1900 op gang gekomen verzuiling van de samenleving, waarin de partijen de politieke exponenten waren geworden van maatschappelijke, hecht georganiseerde subculturen met uitgesproken levensbeschouwelijke opvattingen en beginselen.

In de door Van Poelje beschreven kentering verloren notabelen hun overheersende positie in het lokale bestuur en de lokale vertegenwoordiging. ‘Het belang van stand en verwantschap werd definitief verdrongen door ideologische scheidslijnen’, aldus de historicus Peter Hofland over de Amsterdamse gemeenteraad.¹⁵ Dat proces voltrok zich echter niet overal op hetzelfde moment en in hetzelfde tempo. Grotere steden liepen veelal voorop; zo kreeg Zaandam als eerste gemeente in 1914 een SDAP-burgemeester als opvolger van de liberale jonkheer Carl Adolph Elias. In de vele kleinere gemeenten op het platteland zou het veel langer duren voordat landelijke politieke partijen er doordrongen en de traditionele elite haar politieke dominantie verloor.¹⁶ Godsdienst bleek een barrière tegen politisering: kerkelijke saamhorigheid neutraliseerde de spanningen die de standsverschillen met zich meebrachten.¹⁷ In de kleine Zuid-Limburgse, in religieus opzicht homogeen (katholiek) samengestelde plattelandsgemeenten Roosteren en Sint-Geertruid bijvoorbeeld, beide met zo’n duizend inwoners, bleven in het interbellum vooraanstaande grote boeren met hun eigen lijsten de lakens uitdelen, mede omdat concurrentie van de landelijke partijen ontbrak.¹⁸ Dat beeld gold ook voor veel andere kleine en middelgrote gemeenten in Limburg, Brabant en delen van Gelderland.

NATIONALISERING

De politisering van het lokale bestuur betekende ook nationalisering: de gemeentepolitiek absorbeerde in uiteenlopende mate de landelijke politieke tegenstellingen. Aan die nationalisering droegen nog andere factoren bij. Mede als gevolg van de kiesrechtuitbreidingen in de decennia rond de eeuwwisseling dijde de organisatie van de partijen uit: zij moesten immers de nieuwe kiezers socialiseren en mobiliseren. Dit proces raakte na de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 in een stroomversnelling. Lieten partijen daarvoor vaak verstek gaan bij de Kamerverkiezingen in kiesdistricten waar zij geen kans maakten op de meerderheid, in het nieuwe kiessysteem – waarin Nederland feitelijk één groot district vormde – telde elke stem. Het aantal afdelingen van de landelijke partijen steeg en daarmee nam ook het aantal gemeenten toe waarin zij aan de raadsverkiezingen konden deelnemen. Zelfs de notabelenpartij bij uitstek, de Christelijk-Historische Unie (CHU), gooide het roer om. Met behulp van verwante predikanten werden overal kiesvereni-

gingen opgericht en kiezers ingelijfd. In 1919 had de partij een organisatiegraad van 28 procent (25.000 leden op 88.000 stemmen).¹⁹ Hierdoor ging het lokale aanbod van de partijen meer lijken op het landelijke, ook al omdat kleinere partijen door de invoering van het evenredigheidsstelsel op gemeentelijk niveau makkelijker tot de raad door konden dringen. Ook hier zijn weer temporele en geografische verschillen waarneembaar: in het katholieke zuiden kregen de meeste landelijke partijen maar moeilijk voet aan de grond. Zo werden bij de raadsverkiezingen van 1931 in veertig van de 1078 gemeenten geen verkiezingen gehouden omdat er maar één kandidatenlijst was ingeleverd. In zestien Brabantse en tien Limburgse gemeenten was er maar één lijst, met uitsluitend katholieke kandidaten.²⁰ Aan de raadsverkiezingen in de eerder al aangehaalde gemeenten Roosteren en Sint-Geertruid deden in de periode 1919 tot en met 1978 alleen maar lokale lijsten mee.²¹ Ook in andere gemeenten – vooral in Noord-Brabant en Limburg – had de gemeentepolitiek tot ver na de Tweede Wereldoorlog een sterk of uitsluitend lokaal karakter.²²

Het tweede aspect van de nationalisering van de gemeentepolitiek betreft de groeiende inhoudelijke bemoeienis van de landelijke partijen met hun vertegenwoordigers in het lokale bestuur. Vanaf de eeuwwisseling gingen de partijen hun raadsleden assisteren, organiseren, socialiseren en soms ook disciplineren door hun inhoudelijke opstelling te stroomlijnen en te coördineren. Daartoe werden gemeentelijke modelprogramma's opgesteld, organisaties voor raadsleden opgericht en speciale periodieken uitgegeven. De SDAP liep hierin voorop: zij kwam in 1899 met een eigen gemeenteprogramma en richtte in 1902 de 'Vereniging van Sociaal-Democratische Gemeenteraadsleden' op, die in 1907 met de uitgave begon van het blad *De gemeente*. Andere partijen volgden vroeg of laat. De SDAP had ook een Informatiebureau, de RKSP later een Centraal Adviesbureau voor de Gemeentepolitiek.

Vanzelfsprekend botsten ook de afdelingen van de landelijke partijen bij de raadsverkiezingen met elkaar. Zo visten de rechts-liberale Vrijheidsbond en de links-liberale VDB voor een deel in dezelfde electorale vijver. De scherpste conflicten deden zich voor tussen de katholieken en de SDAP. De laatste had het in industriële centra in het zuiden gemunt op de katholieke arbeiders, wat het katholieke establishment grote zorgen baarde. De 'bestrijding der sociaal-"democratie"' werd door de katholieke vereniging van gemeenteraadsleden nadrukkelijk tot 'negatief' doel van de katholieke gemeentepolitiek verheven.²³ In Nijmegen bijvoorbeeld bestreden de katholieken de SDAP te vuur en te zwaard, en dat werd gedurende het interbellum alleen maar heviger.²⁴

VERZUIILING, 1920-1970

AFSPIEGELINGSCOLLEGES EN DE SDAP

Hoewel de partijpolitieke strijd bij de campagnes voor de gemeenteraadsverkiezingen verhevigde, betekende dat niet dat dit ook per se leidde tot een politisering van het gemeentebestuur. Dat had te maken met de verzuilde maatschappelijke en politieke verhoudingen. Zogeheten afspiegelingscolleges, waarin de wethoudersposten naar evenredigheid waren verdeeld over de grotere raadsfracties, gaven de toon aan. Dergelijke evenwichtig samengestelde colleges zouden enerzijds in overeenstemming zijn met het monistische gemeentelijke stelsel en anderzijds aansluiten bij de door de politicoloog Arend Lijphart omschreven ‘pacificatiedemocratie’, die politieke samenwerking in een in zuilen verdeelde samenleving mogelijk zou hebben gemaakt en daarmee de politieke stabiliteit hebben bevorderd.²⁵ De confessionele partijen waren inderdaad voorstander van deze colleges op brede basis, ‘opdat de burgerij in haar geheel vertrouwen kan stellen in het dagelijks bestuur der gemeente’, in de formulering van de ARP.²⁶ De behoudende liberalen, net zo min als de confessionelen geporteerd voor polarisatie, omarmden het afspiegelingscollege eveneens, ook omdat het hun de kans bood in de gewijzigde institutionele omstandigheden deel te blijven uitmaken van het gemeentebestuur. Bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen in 1919 op basis van het nieuwe kiesstelsel en het algemeen mannenkiesrecht werden zij gedecimeerd, waardoor vele notabelen in de gemeenteraden het veld moesten ruimen.

De vdb en de SDAP hadden aanvankelijk weinig op met afspiegelingscolleges. De links-liberalen bepleitten ‘democratische’ colleges met de sociaal-democraten en katholieken.²⁷ De SDAP kante zich landelijk tegen het dragen van bestuursverantwoordelijkheid (‘ministerialisme’) in een stelsel dat zij principieel verwierp. In de gemeenten wilde de partij eigenlijk alleen wethoudersposten bezetten wanneer zij de absolute meerderheid in de raad had. De praktijk was anders: zonder raadsmeerderheid was in 1912 Jan Duijs wethouder geworden in Zaandam, en twee jaar later Floor Wibaut in Amsterdam. Gaandeweg zwakte de SDAP haar eisen af en nam haar aantal wethouders toe. In 1919 had zij er 73, in 1939 179. Het percentage gemeenten waarin de SDAP meebestuurde, steeg van acht naar bijna vijftien procent. De partij had weliswaar niet in alle gemeenteraden zitting, maar dan nog bleven er veel gemeenten over waarin zij niet deel uitmaakte van het college, omdat de andere partijen haar dwarsboomden, of zij zelf niet wilde – in beide gevallen uitgesproken politieke beslissingen. Het landelijke SDAP-bestuur bijvoorbeeld gaf in 1919 de afdeling-Den Bosch te kennen dat er ‘niet gewethouderd wordt’. Als taak voor de afdeling zag het bestuur ‘de scherpst mogelijke oppositie voeren.’²⁸

Niettemin vond in het interbellum de ‘ingroei’ van de SDAP in de burgerlijke samenleving plaats. Mede door haar deelname aan het gemeentebestuur (het befaamde ‘wethouderssocialisme’) en de pragmatische instelling die daarbij geboden was, verloor de partij gaandeweg haar radicale trekken. Deze ontwikkeling draagt bij aan het beeld van de gedepolitiseerde bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau ten tijde van het interbellum. In de verkiezingscampagnes kon het dan hard tegen hard gaan, maar in het gemeentebestuur overheerste de bereidheid tot compromissen te komen, gesymboliseerd in de ‘verzuilde’ voorkeur voor de afspiegelingscolleges. De vraag is overigens of dit beeld wel geheel juist is. Niet alleen bleef de SDAP vaker buiten het gemeentebestuur dan dat zij daaraan deelnam, maar ook waren afspiegelingscolleges wellicht minder de norm dan doorgaans in navolging van Lijphart wordt aangenomen. Zo hadden na de raadsverkiezingen van 1931 van de veertig gemeenten in Friesland er 25 een zuiver afspiegelingscollege (63 procent) en twaalf een vorm van meerderheidscollege (dertig procent).²⁹ Deze tweede variant accentueerde vanzelfsprekend de lokale politieke tegenstellingen. Meer onderzoek is nodig naar de politieke samenstelling van de colleges van burgemeester en wethouders in de periode tussen de beide wereldoorlogen om een indruk te krijgen van de mate waarin de lokale verhoudingen gepolitiseerd waren.

Dergelijk onderzoek zou zich ook kunnen uitstrekken naar de maatschappelijke achtergronden van de collegeleden om na te gaan hoelang en waar er nog sprake is geweest van notabelenbestuur in de verschillende typen gemeenten. Met de opkomst van de SDAP en de Communistische Partij Holland aan het begin van de twintigste eeuw kwamen er ook raadsleden afkomstig uit de lagere of middengroepen uit de samenleving in de gemeenteraden, maar dat wilde niet zeggen dat de notabelen onmiddellijk en volledig uit het bestuur verdwenen. In Amsterdam wierven de liberale en confessionele partijen hun raadsleden in de ‘hogere sociale lagen’ – wat natuurlijk niet per definitie notabelen behoeften te zijn.³⁰ Dat gold waarschijnlijk wel voor de plattelandsgemeenten, waar het transformatieproces langer zal hebben geduurd.

DOORBRAAK VAN DE VERZUILDE VERHOUDINGEN?

Het gevoel van nationale eensgezindheid tijdens de Tweede Wereldoorlog klonk na de bevrijding door in de roep om ‘politieke vernieuwing’ of een ‘doorbraak’ in de verzuilde maatschappelijke en politieke verhoudingen. Aanvankelijk kwam daar weinig van terecht, alhoewel het doorbraakstreven wel tot de vorming van de PvdA leidde, waarin de vooroorlogse arbeiderspartij SDAP, de links-liberale VDB en de links-christelijke CDU zich verenigden. Omdat de bisschoppen vreesden

dat de PvdA aantrekkelijk zou kunnen zijn voor katholieke arbeiders, ijverden zij daarentegen voor het herstel van de vooroorlogse sociale en culturele organisaties. De vorming van de brede katholieke volkspartij (KVP) als opvolger van de RKSP paste daarbij. De protestants-christelijke partijen ARP, CHU en SGP keerden onder hun eigen naam terug, net als de CPN. De Liberale Staatspartij maakte na de oorlog plaats voor de PvdV. Deze partij zou al snel fuseren met een aantal vrijzinnig-democraten die zich in de PvdA niet thuisvoelden: zo ontstond in 1948 de VVD.³¹

De uitslagen van de eerste naoorlogse gemeenteraadsverkiezingen van 1946 en 1949 stonden model voor de lokale partijpolitieke machtsverhoudingen in dit tijdvak. Landelijke politieke tegenstellingen deelden kiezers in naar levensbeschouwing en economische klasse. Politicologen spreken in dat verband van een *frozen party system*: omdat kiezers zich in sterke mate lieten leiden door hun maatschappelijke afkomst en geloofsovertuiging lag de verkiezingsuitslag nagenoeg vast.³² De PvdA was hierdoor steeds de grootste partij in de steden in de Randstad en in grote delen van Drenthe, Groningen en Friesland. De KVP domineerde in geheel Noord-Brabant en Limburg, in gemeenten in delen van Gelderland en Overijssel, alsmede in landelijke gebieden in Noord- en Zuid-Holland zoals het Westland, de duin- en bollenstreek en West-Friesland. De ARP, CHU en SGP waren lokaal het sterkst vertegenwoordigd in het noordoosten en zuidwesten van Friesland, langs het IJsselmeer, in het rivierengebied en in Zeeland. De VVD behaalde bij raadsverkiezingen haar beste resultaten in de villadorpen rondom steden en in delen van Drenthe.³³

Dat de VVD in deze periode nog betrekkelijk zwak vertegenwoordigd was in gemeenteraden, had ook te maken met het gegeven dat de partij in nogal wat gemeenten (vooral in Groningen en Drenthe) concurrentie ondervond van lokale 'gemeentebelangen'- en 'algemeen belang'-lijsten: lijsten zonder duidelijke politieke signatuur die het pragmatische apolitieke karakter van het lokaal bestuur benadrukten. Mede vanwege hun aanhang onder traditionele VVD-kiezers – en ook omdat VVD-leden bij deze lijsten betrokken waren – zag de VVD in veel kleinere gemeenten af van verkiezingsdeelname.³⁴ Deze concurrentie van lokale lijsten gold nog veel sterker voor de KVP. In de meeste gemeenten in Noord-Brabant, Limburg en delen van Gelderland waren lokale lijsten steeds het sterkst vertegenwoordigd in gemeenteraden. De zwakte van de KVP in deze katholieke gemeenten was paradoxaal genoeg een gevolg van de verzuiling. Voor katholieken was het moeilijk denkbaar om op een niet-katholieke partij te stemmen, zodat de KVP in Noord-Brabant en Limburg bij landelijke en provinciale verkiezingen steeds uitslagen van rond de 90% boekte. Bij raadsverkiezingen was dat anders: omdat in de gemeente nagenoeg ieder-

een katholiek was, speelden de verzuilde politieke scheidslijnen hier helemaal geen rol. Het gevolg was dat andere, meer lokale tegenstellingen tussen dorpen, wijken, familieclans en katholieke standsverenigingen (arbeiders, landbouwers, middenstanders) de boventoon voerden, waarop een grote variëteit aan lokale lijsten zich profileerde. De KVP nam daarom in grote delen van Noord-Brabant en Limburg pas deel aan gemeenteraadsverkiezingen als ze door andere landelijke partijen (vooral de PvdA) werd uitgedaagd, zoals in Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Venlo, Heerlen en Maastricht.³⁵

Net als in het interbellum verschilde na de Tweede Wereldoorlog de electorale arena in veel gemeenten nogal van de bestuurlijke. Tijdens de campagnes voor de raadsverkiezingen konden de partijen lijnrecht tegenover elkaar staan, maar bij de collegevorming wisten zij elkaar vaak toch wel weer te vinden. Afspiegelingscolleges kwamen in deze periode vaak voor, zo blijkt uit onderzoek. Wethoudersposten werden in bijna drie kwart van de gemeenten naar evenredigheid van de getalsverhoudingen in de gemeenteraad verdeeld.³⁶ De gepolitiiseerde tegenstellingen in de lokale politiek tussen de verzuilde partijen leidden lokaal dus niet tot een gepolitiiseerd verzuild bestuur.

Waar de samenstelling van gemeenteraden eerst voor een deel nog werd bepaald door rang en stand, verdween dit 'notabelenbestuur' na 1945 verder naar de achtergrond. In hoofdstuk 4 van deze bundel geeft Van der Braak aan dat de gemeenteraden steeds meer een afspiegeling van de samenleving gingen vormen. Wat de maatschappelijke worteling van gemeenteraden betreft, was de kwalificatie 'notabelenbestuur' nog minder op haar plaats. Gemeenteraden waren immers via verzuilde politieke partijen duidelijk verbonden met verschillende levensbeschouwelijke groepen in de samenleving.

AFBROKKELENDE ZUILEN

Het groeiende succes van de PvdA, vooral in de steden in het zuiden van het land, maakte de bisschoppen in toenemende mate ongerust. Om de gevreesde doorbraak van de sociaaldemocraten te voorkomen, werden katholieken in het bisschoppelijk mandement van 1954 opgeroepen om hun eenheid op staatkundig terrein te bewaren. Concreet betekende dit dat hun ontraden werd om lid te zijn van socialistische vakverenigingen en partijen. Deze oproep leidde in enkele steden in het zuiden van het land tot de vorming van katholieke eenheidslijsten, die overigens vrij snel ten prooi vielen aan interne strijd, dissidentisme en afsplitsingen.³⁷

Wat later dienden zich protestpartijen aan die zich niet profileerden langs verzuilde scheidslijnen. De combinatie van opkomstplicht en beginnende ontzuiling leidde ertoe dat kiezers voor wie de overstap naar een andere verzuilde

partij te groot was, op een nieuwe partij als de Boerenpartij stemden.³⁸ Opgericht als protestpartij van landbouwers, wist deze partij ook onder kiezers in de steden veel aanhang te verwerven. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1966 drong de Boerenpartij door tot de gemeenteraden van een flink aantal grote steden, zoals Amsterdam (vier zetels), Rotterdam (drie zetels), Den Haag (vijf zetels) en Utrecht (vier zetels). Een vergelijkbaar voorbeeld is dat van de Kasteleinslijst Sittard. Deze lijst van plaatselijke caféhouders wist meer kiezers aan zich te binden dan het aantal horecaondernemers dat de stad rijk was en behaalde bij de raadsverkiezingen van 1966 twee raadszetels.³⁹ Een andere nieuwe partij die zich afzette tegen de verzuilde politiek was D66 (toen nog D'66), die in 1970 in veel gemeenten met succes aan de raadsverkiezingen deelnam. In dit verband kan ook gewezen worden op de oprichting van de PPR door progressieve KVP- en ARP-politici, die in datzelfde jaar voor het eerst haar intree deed in de raad van Nijmegen en een aantal andere gemeenteraden.

POLITISERING NIEUWE STIJL, 1970-1990

ONTZUILING

Het afnemende automatisme van kiezers om zich in hun stemgedrag te laten leiden door kerk en klasse, raakte de KVP het meest. Waar zij bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1958 nog ruim 22% van de kiezers aan zich wist te binden, was de electorale steun voor die partij bij de raadsverkiezingen van 1970 gehalveerd tot 11%. Als reactie op de toenemende ontkerkelijking van de maatschappij en de afnemende steun voor confessionele partijen, ontstonden vanaf 1970 op lokaal niveau samenwerkingsverbanden van KVP, ARP en CHU. Eerst namen ze nog onder verschillende lijstnamen deel als Christelijke Combinatie Partij, in 1974 in de meeste gemeenten als CDA, na 1978 overal. Deze krachtenbundeling had meteen succes: bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1978 werd het CDA met 32% de grootste partij. Dat het CDA voor het eerst deelnam in Brabantse en Limburgse gemeenten waar de KVP tot dan toe van verkiezingsdeelname had afgezien, droeg ook bij aan het verkiezingssucces voor die partij. De PvdA, die sinds 1946 steeds de meeste raadszetels had bezet, moest daarmee haar dominante positie afstaan. Ook deze partij had in deze periode overigens terrein verloren, al had dat eveneens te maken met de concurrentie van nieuwe progressieve partijen: D66, PPR en PSP. Daarnaast verloor ze aan DS'70, die zich had losgemaakt van de PvdA en uit meer behoudende sociaaldemocraten bestond. De VVD, die tot 1966 steeds ongeveer 10% stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen had weten te halen, leek het meest te profiteren van de ontzuiling van confessionele kiezers. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van

1974 en 1978 wist de VVD ongeveer 14% van de kiezers aan zich te binden.⁴⁰ De dominantie van verzuilde landelijke politieke tegenstellingen nam snel af, de dooi van het frozen party system – die al eerder was ingezet – zette verder door.

POLITISERING EN NATIONALISERING

Het afnemende belang van de scheidslijnen tussen de oude zuilen veranderde het politieke speelveld en dwong partijen zich opnieuw te positioneren. Net zoals in de periode rond de eeuwwisseling, toen radicale liberalen en later SDAP-politici de confrontatie zochten met conservatieve partijen, was ook dit een periode van verhevigde politieke strijd. De PvdA koos voor een strategie van politisering en polarisatie van de sociaaleconomische tegenstelling tussen links (progressief) en rechts (conservatief). Door kiezers heldere inhoudelijke politieke keuzes voor te leggen, zouden zij kunnen worden verleid om afstand te nemen van de verzuilde partij waar zij tot dan toe op gestemd hadden (lees: vooral KVP, maar ook ARP).⁴¹ Lokaal leidde dit soms tot blokvorming met PPR en D66, die dan als PAK-lijst (Progressief Akkoord) gezamenlijk aan de verkiezingen deelnamen. In de jaren tachtig kozen PPR, CPN, PSP vaak voor samenwerking. In Amsterdam vormden deze partijen het Links Akkoord; in Nijmegen vormden CPN, PPR en PSP samen Radikaal Links en in Leiden vormde dit drietal Links Leiden. Mede uit deze samenwerking ontstond in 1990 GroenLinks.⁴²

Hoewel andere landelijke partijen voor een minder scherpe politieke profilering kozen in de raad en rond verkiezingen, betekende het wel dat nationale partijpolitieke tegenstellingen meer gingen domineren in de lokale politiek. Het hoofdbestuur van de VVD, dat tot dan toe oogluikend had toegestaan dat partijleden onder de noemer van ‘gemeentebelangen’ of ‘algemeen belang’ aan de verkiezingen hadden deelgenomen, dwong ze nu om kleur te bekennen voor de VVD. In 1974 werden een kleine dertig partijleden geroyeerd die zich hadden laten kandideren op lokale lijsten; ook in 1982 werden leden om deze reden de partij uitgezet.⁴³ De toenemende politisering van de lokale politiek had ook gevolgen voor de lokale partijen in Noord-Brabant en Limburg. Omdat de tegenstelling tussen katholiek en niet-katholiek naar de achtergrond verdween en andere landelijke partijpolitieke tegenstellingen meer op de voorgrond traden, kostte het deze partijen meer moeite om zich te profileren op plaatselijke tegenstellingen. In het verlengde hiervan speelde dat lokale partijen steeds meer concurrentie kregen van landelijke politieke partijen die in hun gemeente voor het eerst aan gemeenteraadsverkiezingen deelnamen. De schaalvergroting van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindelingen in Limburg en Noord-Brabant versterkte deze nationalisering van de lokale politiek.⁴⁴

Het streven van de PvdA en andere linkse partijen om de lokale politiek te politiseren werkte door in de opstelling van die partijen bij de vorming van colleges. Pleidooien binnen de PvdA voor linkse programcolleges leidden intern tot heftige polemieken, maar hadden uiteindelijk wel tot gevolg dat de partij streefde naar linkse colleges. Vooral in gemeenten met een progressieve meerderheid – vooral in de steden – werd daarom gebroken met de gewoonte om afspiegelingscolleges te vormen.⁴⁵ In Groningen gebeurde dat in 1972. Na een bestuurscrisis trad een links programcollege aan, waarin PvdA, D66 en CPN met elkaar samenwerkten. Dit ‘Groninger model’ vond na de raadsverkiezingen van 1974 navolging in onder meer Amsterdam en Rotterdam. Andere partijen lieten zich meer leiden door de gemeentewettelijke monistische verhouding tussen raad en college, die volgens hen zou voorschrijven dat collegevorming recht moest doen aan de getalsmatige machtsverhoudingen in de gemeenteraad.⁴⁶

POPULISME EN VERZWAKTE PARTIJEN, 1990-HEDEN

ONTDOOD PARTIJSTELSEL

De val van de Muur in Berlijn in 1989 veranderde het wereldtoneel, maar had ook consequenties voor landelijke en lokale partijpolitieke verhoudingen. De vanzelfsprekendheid van de links-rechtstegenstelling tussen kapitalisme en socialisme verdween. Het frozen party system kwam hiermee na de ontzuiling in een tweede dooiperiode. Waar sociaaleconomische klasse het stemgedrag eerst nog in belangrijke mate bepaalde – mede dankzij het polarisatiestreven van PvdA en andere linkse partijen – werd dat nu veel minder het geval. Door het vervagen van de ideologische tegenstellingen werd het voor burgers lastiger om zich met één partij te vereenzelvigen, waardoor er ruimte ontstond voor nieuwe partijen. Landelijk kan worden gedacht aan de electorale opkomst van de SP en van de ouderenpartijen (die ook in een aantal gemeenten met succes aan gemeenteraadsverkiezingen deelnamen), gemeentelijk aan de groeiende vertegenwoordiging van nieuwe lokale partijen. Net zoals in andere Europese landen liet ook Nederland in deze periode een toename zien van de verkiezingsdeelname van en steun voor lokale partijen.⁴⁷ Dit gold ook voor delen van het land waar lokale partijen voordien minder sterk vertegenwoordigd waren.⁴⁸ In 1990 behaalden lokale partijen gezamenlijk nog maar 13% van de stemmen, in 1998 was dat al gestegen tot 18% en in 2002 zelfs tot 26%. Bij de verkiezingen van 2014 behaalden lokale partijen ongeveer 28% van de stemmen.⁴⁹

PROTEST EN POPULISME

In deze periode deden veel nieuwe lokale partijen hun intrede in de gemeenteraad. Hun vertegenwoordiging in gemeenten waar lokale partijen niet of nauwelijks actief waren geweest, trok meteen veel aandacht van landelijke media. Ook omdat veel van deze partijen waren ontstaan uit protest tegen bijvoorbeeld bouwplannen van het stadsbestuur en tegen de als regentesk ervaren bestuursstijl die hieraan ten grondslag zou liggen. De bekendste voorbeelden van deze nieuwe protestpartijen waren Leefbaar Hilversum, dat in 1994 in één klap de grootste partij in de raad werd, en Leefbaar Utrecht, dat in 1998 vanuit het niets negen zetels wist te behalen. Ze plaveiden het pad voor Leefbaar Rotterdam, dat in 2002 met Pim Fortuyn de grootste partij in de Rotterdamse raad werd. Deze partijen appelleerden aan gevoelens van onvrede en achterstelling bij de kiezer. Zij zetten zich af tegen de bestuurlijke lokale elites en kunnen daarmee als populistisch worden aangemerkt.⁵⁰

De opkomst van deze protestbeweging in het lokale bestuur wist de verhoudingen in de gemeenteraad vaak flink te ontregelen. Nieuwe lokale partijen brachten vaak nieuwe, onervaren politici in de gemeenteraad, die onbekend waren met de politieke mores en zich hier vaak ook tegen afzetten. Dit ontregelende effect werd nog eens versterkt door de invoering van het dualisme in 2002. Deze scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen raad en college was geïntroduceerd om politieke partijen meer ruimte te geven om zich te profileren, wat door het optreden van nieuwe lokale partijen extra impulsen kreeg.⁵¹

LOKALE PARTIJEN

Dat deze Leefbaarpartijen zeer gezichtsbepalend zijn geweest – ook in andere gemeenten waar kandidaten later probeerden mee te liften op de naamsbekendheid van ‘Leefbaar’ – wil niet zeggen dat alle lokale partijen een gelijksoortig inhoudelijk profiel kenden. Volgens een omvattend onderzoek onder lokale politieke groeperingen in 2006 blijken er drie categorieën lokale partijen te kunnen worden onderscheiden. De eerste groep wordt gevormd door lokalistische partijen, die zich kenmerken door een algemene focus op de kwaliteit van het gemeentebestuur en de lokale democratie. Ze hebben een tamelijk apolitiek karakter; het enige punt waar ze zich inhoudelijk op profileren is het behoud van het eigen karakter van de gemeente. De helft van alle lokale politieke groeperingen valt in deze categorie. Het gaat hier veelal om lokale partijen met een betrekkelijk lange historie. De meeste van hen hebben naamaanduidingen als algemeen belang of gemeentebelangen. De tweede groep bestaat uit protestpartijen: lokale partijen die zich sterk laten leiden door hun verzet tegen

een gemeentelijk plan of door hun onvrede over het functioneren van het gemeentebestuur. Ruim een kwart van de lokale groeperingen kan in deze groep worden ingedeeld. Het gaat hier om relatief jonge partijen die veelal bekend staan als Leefbaarpartij of onafhankelijke burgerpartij. Veel van deze partijen bieden onderdak aan raadsleden die landelijke partijen hebben verlaten, soms uit onvrede over hun plek op de kandidatenlijst, maar ook vaak vanwege de cultuur in de partij.⁵² De laatste groep lokale partijen kan worden omschreven als belangenpartij. Het gaat hier om lokale partijen die zich inzetten voor de belangen van specifieke groepen inwoners. Bijna een kwart van alle lokale groeperingen valt onder deze categorie. Net als de lokalistische partijen bestaan ook de belangenpartijen vaak wat langer. Dominante naamaanduidingen in deze categorie zijn dorpslijsten, senioren- en jongerenpartijen of persoonslijsten.⁵³

VERZWAKTE PARTIJORGANISATIES

Doordat de ideologische scheidslijnen waarop landelijke politieke partijen zich profileerden aan zeggingskracht inboetten, en door algemene maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, daalde het ledental van vooral de grote politieke partijen sterk. Deze afname had voor een deel van hun lokale afdelingen gevolgen: het aantal leden dat nodig is om de afdeling te laten functioneren bereikte in afdelingen in plattelandsgemeenten soms een kritische grens. Bovendien nam het rekruteringspotentieel voor raadskandidaten flink af. Bij de raadsverkiezingen van 2006, 2010 en 2014 gaf een aanzienlijk deel van de afdelingen van de landelijke politieke partijen aan dat het hun moeite had gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst.⁵⁴ Tussen 12% en 18% van de afdelingen overwoog om die reden niet aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen.⁵⁵ Ook de zwakke partijorganisatie, die niet meer in staat zou zijn om de raadsfractie te ondersteunen, was soms een reden om van verkiezingsdeelname af te zien. Dat de rekruteringsproblemen van lokale partijafdelingen in 2014 enigszins zijn afgenomen, heeft te maken met het feit dat zij hun rekruteringsbereik met succes hebben kunnen vergroten door ook niet-partijleden kandidaat te stellen. Lokale partijen, die vergeleken met landelijke politieke partijen een minder sterke ledenorganisatie kennen, waren al langer gewend om buiten de partij kandidaten te werven. De genoemde rekruteringsproblemen troffen hen daarom minder sterk.⁵⁶

Als de partijen eenmaal een kandidatenlijst hebben samengesteld, blijkt de volgorde hiervan voor de kiezer steeds minder van belang te zijn geworden. Dat is een tweede indicatie voor de verzwakking van partijorganisaties. Een groeiend aantal raadsleden wordt met voorkeurstemmen gekozen, buiten de door

de partij vastgestelde lijstvolgorde om, hetgeen de kandidaatstellingsfunctie gedeeltelijk uitholt. Als raadsleden over een eigen achterban beschikken, kan hun neiging afnemen om zich te schikken naar de afspraken die binnen de partij zijn gemaakt. Omdat ze zelf over een electoraal mandaat beschikken, voelen ze zich wellicht minder gebonden aan fractiediscipline, wat de betekenis van de partij voor raadsleden verzwakt.⁵⁷ Als deze raadsleden zich afsplitsen van hun partij, blijken ze bij verkiezingen vaak effectief.⁵⁸ Een partijorganisatie zonder raadskandidaten heeft zo dus een groter probleem dan een raadskandidaat zonder partijorganisatie.

Ook de sterk gestegen electorale volatiliteit heeft de betekenis van partijen voor raadsleden veranderd. Door de electorale neergang van de klassieke volkspartijen PvdA en CDA, de toegenomen steun van de kiezers voor partijen als D66, GroenLinks en SP alsmede de opkomst van nieuwe lokale partijen, is er sprake van een versterkte versnippering in gemeenteraden. In tegenstelling tot voorgaande tijdvakken, waar twee of drie grote fracties de toon aangaven in de raad, kennen gemeenteraden nu een groot aantal relatief kleine fracties van ongeveer gelijke grootte. De collegevorming wordt zeer bemoeilijkt door deze nivellering en fragmentering van de raad. Ook de mogelijkheden om in de raadsfractie onderling taken te verdelen en elkaar te ondersteunen zijn hierdoor verzwakt. Als ook nog wordt bedacht dat het takenpakket van de gemeente in deze periode als gevolg van de decentralisaties flink is toegenomen en complexer is geworden, betekent dit dat binnen elke fractie minder raadsleden meer werk moeten verrichten. De politieke fragmentatie van gemeenteraden had ook nog een ander neveneffect: de toegenomen concurrentie om de aandacht van de media en de kiezer leidde mede tot een sterke politisering en verharding van debatten in de gemeenteraad.⁵⁹

BESLUIT: DE BETEKENIS VAN POLITIEKE PARTIJEN VOOR DE GEMEENTERAAD

Hoewel er veel lokaal onderzoek is verricht, ontbreekt systematisch inzicht in het verloop en de aard van de politisering van gemeenteraden. Er is behoefte aan een onderzoek dat alle kennis uit lokaal onderzoek bijeenbrengt en het afzet tegen variabelen als grootte van gemeenten, samenstelling van de bevolking, en regio. Aanvullend onderzoek is daarbij noodzakelijk omdat het meeste lokale onderzoek betrekking heeft op grote en middelgrote steden.

Als de invloed van de partijen op de samenstelling en het functioneren van gemeenteraden in historisch perspectief wordt gezien, blijken er niettemin wel enkele algemene lijnen te schetsen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat

de lokale en regionale verschillen groot zijn. Zoals eerder al duidelijk is geworden, hebben politieke partijen in de steden een prominentere rol gespeeld dan in de landelijke gemeenten. In het zuiden van het land was de rol van politieke partijen buiten de steden lange tijd nagenoeg afwezig: hier hadden lokale lijsten de overhand. Afhankelijk van de bevolkingssamenstelling van de gemeente en de politieke issues die op dat moment speelden, pakten algemene ontwikkelingen in de rol van partijen overal weer anders uit. Daarnaast zijn er ook grote verschillen tussen partijen. Volkspartijen als het CDA (en twee van zijn voorlopers, de RKSP/KVP en ARP) en de PvdA (en hiervoor de SDAP) waren centralistischer georganiseerd dan de CHU, de VVD (en hiervoor de Liberale Staatspartij) en ook de VDB, wier lokale afdelingen over het algemeen betrekkelijk autonoom waren.

De eerste algemene ontwikkeling betreft de disciplinerende – of neutraler gesteld: structurerende – invloed van politieke partijen op het gedrag van raadsleden en hun kiezers. In de periode vanaf het einde van de negentiende tot het einde van de twintigste eeuw werd het politieke speelveld in de gemeenteraad en bij raadsverkiezingen geleidelijk aan steeds meer bepaald door landelijke partijorganisaties en door de programmatische punten waarop zij zich van elkaar onderscheidden. Politisering en nationalisering gingen hierbij meestal hand in hand: als de lokale politiek het toonbeeld was van partijpolitieke conflicten, had dat nogal eens te maken met de invloed van landelijke politieke tegenstellingen. We zagen dat met name rond 1900, toen radicale liberalen gevolgd door sociaal-democraten zich lieten gelden, en na 1970, toen de PvdA en andere linkse partijen met hun polarisatie de in hun ogen conservatieve partijen uitdaagden. Opvallend genoeg markeren deze perioden ook min of meer het begin- en eindpunt van de verzuiling van samenleving en politiek. In dit tijdperk was het electorale strijdperk veel meer gepolitiseerd dan de bestuurlijke arena: na het rumoer en de polarisatie van de campagne volgde doorgaans de samenwerking in de afspiegelingscolleges. Vanaf 1990 zien we dat landelijke politieke partijen hun greep op de lokale politiek wat verliezen. Door de afnemende betekenis van politieke ideologieën nam het onderscheidende karakter van deze partijen af, wat samen met de verminderde partijtrouw van kiezers leidde tot een toenemende fragmentatie van het politieke landschap – zowel landelijk als lokaal. Landelijke politieke partijen spelen hierdoor momenteel veel minder een structurerende rol in het gedrag van kiezers en politici. De opkomst van nieuwe lokale partijen is een gevolg van deze ontwikkeling, maar versterkt die ook nog eens. Dit betekent natuurlijk niet dat de tegenstellingen zijn verdwenen in de lokale politiek, maar wel dat ze een minder nadrukkelijk partijpolitiek karakter hebben.

Het is opvallend dat de eerste trend naar meer politisering steeds betrekkelijk

eenvoudig werd geaccommodeerd in het gemeentebestuur. Hoezeer partijpolitieke tegenstellingen ook werden angescherpt, in de gemeenteraad en zeker in het college van B&W gingen de scherpe kantjes er vaak snel af. De relatieve kleinschaligheid van het lokale bestuur en de nabijheid van belanghebbenden zorgden ervoor dat principiële stellingnames in de gemeenteraad meestal snel plaatsmaakten voor pragmatische bestuurlijke oplossingen.⁶⁰ Met name de collegevorming, waar coalities succesvol bleken die in de landelijke politiek lange tijd ondenkbaar waren, onderstreept de geringe politisering door partijen. Als zich een nieuwe politiseringsgolf zou gaan voltrekken in de lokale politiek – bijvoorbeeld door de overdracht van beleidsrijke taken op het gebied van zorg, welzijn, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening – dan is het te verwachten dat deze maar van betrekkelijk korte duur zal zijn, net als die rond 1900 en na 1970.

De tweede algemene trend heeft betrekking op de kandidaatstelling en selectie van raadsleden. Met de ontwikkeling van partijorganisaties zien we dat politieke partijen hun greep hierop flink hebben versterkt. Informele, coöpteerende groepen notabelen maakten uiteindelijk overal plaats voor raadsleden en bestuurders die waren gerekruteerd door politieke partijen, die de kandidaatstelling in veel gemeenten monopoliseerden. Ook hier geldt de uitzondering voor grote delen van Noord-Brabant en Limburg, waar los-vaste verbanden van politici en lokale politieke partijen met individuele kandidaten nog lang na de Tweede Wereldoorlog de toon aangaven. De dominantie van de politieke partijen bij de kandidaatstelling staat de laatste tijd echter onder druk. Niet alleen omdat het hun meer moeite kost om voldoende geschikte kandidaten te vinden, maar ook omdat kiezers zich minder aantrekken van de door de partij bepaalde lijstvolgorde. Raadsleden krijgen zo een eigen electoraal mandaat, wat de structurerende rol van politieke partijen verder verzwakt. Daarmee is geen sprake van een terugkeer naar het notabelenbestuur van weleer, maar het is wel duidelijk dat de rol van partijen voor raadsleden minder sterk is geworden.

HOOFDSTUK 8 DE ERNSTIGE ZAAK VAN DE GEMEENTERAADS- VERKIEZINGEN

PETER CASTENMILLER, RON DE JONG EN TESSA VAN DEN BERG

Binnenkort hebben de raadsverkiezingen plaats. Laten de kiezers in-dachtig zijn, dat zij hebben af te vaardigen mannen en vrouwen van karakter en de toekomst van de gemeente er van afhangt of het wordt bestuurd door de geestelijke en zedelijke élite der gemeente. Laten zij het kiezen van hunne vertrouwensmensen beschouwen als een ernstige zaak.¹

OVER DE VERKIEZINGEN VOOR GEMEENTERADEN

Verkiezingen vormen het hart van de democratie. Lokale verkiezingen zouden bij uitstek het moment moeten zijn waarop inwoners de verbondenheid met hun gemeente tot uiting laten komen. Van alle verkiezingen zouden die voor de gemeenteraad inwoners het meeste moeten aanspreken. Dat zou impliceren dat voorafgaand aan deze verkiezingen burgers zich verdiepen in de kandidaten en hun standpunten. Omdat het bij gemeenteraadsverkiezingen gaat om nabije kandidaten en herkenbare uitdagingen, zijn burgers daar uitstekend toe in staat. Na goede afweging van kandidaten en standpunten laten de inwoners op de dag van de verkiezingen hun voorkeur gelden door een stem uit te brengen op de volgens hen meest geschikte kandidaat. Vervolgens treedt er een evenwichtige gemeenteraad aan die weer voor vier jaar deskundig en verantwoord sturing zal geven aan de lokale gemeenschap.

Dat is tenminste de leer van het lokale bestuur. Maar juist in de dagelijkse praktijk blijkt dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen sinds het afschaffen van de opkomstplicht stelselmatig lager ligt dan bij de Tweede Kamer-

verkiezingen. Zijn inwoners wel bekend met de personen die zich gekandideerd hebben voor het raadslidmaatschap? Verdiepen ze zich wel in de lokale kwesties en standpunten? Of laten ze hun stem bij de gemeenteraadsverkiezingen toch vooral bepalen door overwegingen bij de landelijke politiek?

Dit hoofdstuk zet een beeld neer van de verkiezingen voor de gemeenteraden vanaf 1851. Verwacht zou worden dat door de jaren heen steeds veel aandacht is geweest voor de verkiezingen zelf, de uitvoering daarvan, de uitkomsten en de opvattingen over de verkiezingen onder de burgers. Voor de gemeenteraadsverkiezingen is dit bij lange na niet het geval. Van sommige jaren ontbreken zelfs de uitslagen. Het inzicht in het electoraal gedrag van burgers bij gemeenteraadsverkiezingen is zeer schaars. Pas vanaf het begin van de jaren zeventig van de twintigste eeuw zijn er incidenteel onderzoeken uitgevoerd naar lokaal stemgedrag. Zowel de ontwikkelingen in de opkomst en de uitslagen als het latere electorale onderzoek geven de nodige aanleiding voor twijfel bij het eigenstandige karakter van gemeenteraadsverkiezingen. Deze twijfel vormt de rode draad in deze bijdrage.

DE PERIODE 1851-1917

De grondwetsherziening van 1848 voerde het directe kiesrecht in voor alle vertegenwoordigende organen behalve de Eerste Kamer. Voor de verkiezingen voor de gemeenteraad werden de regels vastgelegd in de Kieswet van 1850 en de Gemeentewet van 1851. In 1896 werd een nieuwe Kieswet van kracht.

Vanaf 1851 werden de raadsleden rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente. Het kiesrecht werd verkregen indien een (mannelijke) burger voor een bepaald bedrag was aangeslagen in de directe belastingen. De hoogte bedroeg aanvankelijk de helft van het bedrag dat voor een gemeente was vastgesteld voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Aangezien het grondwettelijk minimum voor de census bij Kamerverkiezingen 20 gulden bedroeg, was het minimum bij de raadsverkiezingen dus 10 gulden. Enkele honderden gemeenten vielen onder dit minimum. Tabel 1 laat zien dat bijna een op de vijf mannen van 23 jaar of ouder het actief kiesrecht voor de gemeenteraad bezat.

Bij de grondwetsherziening van 1887 werden de vereisten voor Kamer- en raadsverkiezingen gelijkgetrokken onder gelijktijdige bescheiden uitbreiding van het electoraat voor de gemeenteraad tot ongeveer één op de vier mannen van 23 jaar en ouder. Ook werd bepaald dat alleen mannen kiezer konden zijn. Dat het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamer iets hoger was dan voor de gemeenteraad, kwam door het vereiste van ingezetenschap. Iedere kiezer

moest op het moment dat de kiezerslijsten werden opgemaakt minimaal een jaar ingezetene van de gemeente zijn.

Bij de kieswethervorming van 1896 werd het kiesrecht opnieuw uitgebreid. De leeftijdsgrens werd verhoogd van 23 naar 25 jaar. Opmerkelijk is dat bij de hervorming van 1896 de vereisten voor deelname aan gemeenteraadsverkiezingen zwaarder werden dan voor de Tweede Kamer. De meeste eisen waren wel gelijk, maar voor de raad gold het extra vereiste dat de kiesgerechtigde ook aangeslagen diende te zijn voor de lokale directe belastingen. Ook na de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1918 bleef bijna zeven procent van de mannen buitengesloten van de raadsverkiezingen. De oorzaak hiervan is niet duidelijk.

TABEL 1. KIESGERECHTIGDEN GEMEENTERAAD 1851-1918

Jaar	Gemeenteraad		Tweede Kamer	
	Kiesgerechtigden	Als % mannen ≥ 23 jaar	Kiesgerechtigden	Als % mannen ≥ 23 jaar
1851	±137.000	18,0	82.249	10,8
1870	171.737	18,8	103.538	11,3
1890	294.972	26,7	295.570	26,8
		Als % mannen ≥ 25 jaar		Als % mannen ≥ 25 jaar
1901	568.208	48,3	609.511	51,8
1909	760.300	56,2	843.550	62,4
1917	1.013.947	66,5	1.079.475	70,8
1918	1.451.418	93,1	1.517.380	97,4

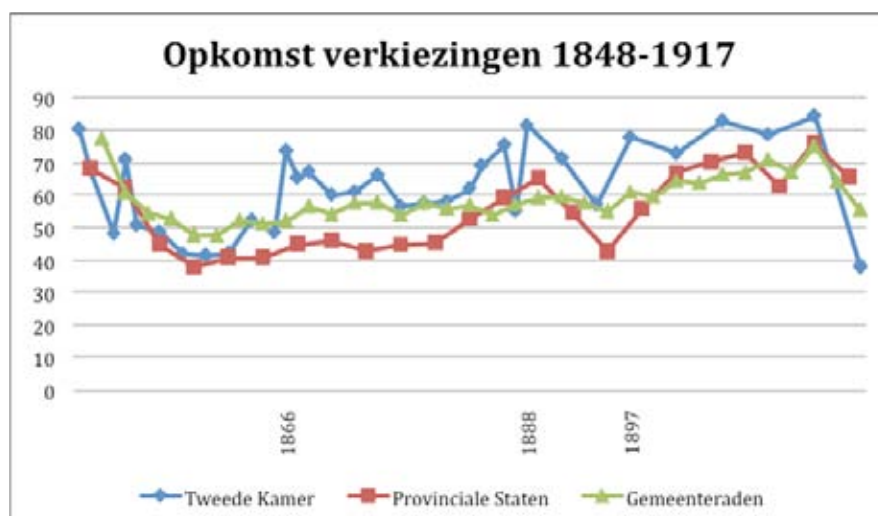
Bronnen: Blok, Stemmen en kiezen (1851); Jaarcijfers voor het Koninkrijk der Nederlanden 1901 (1870 en 1890); Bijdrage tot de Statistiek van Nederland. Nieuwe Volgreks (1901-1918).

De Grondwet van 1848 zweeg over het passief kiesrecht voor de gemeenteraad. Dat werd in de gemeentewet geregeld. De raadsleden moesten Nederlander zijn, 23 jaar of ouder en tevens ingezetene van de gemeente. Net als bij het actief kiesrecht bedroeg de termijn van ingezetenschap voor passief kiesrecht één jaar. Verder diende men in het volle bezit te zijn van de burgerlijke en burgerschapsrechten. Deze bepalingen werden in 1887 in de Grondwet opgenomen. Daaraan werd nog toegevoegd dat raadsleden mannen moesten zijn. De vereisten voor het passief kiesrecht waren dus aanmerkelijk lager dan voor het

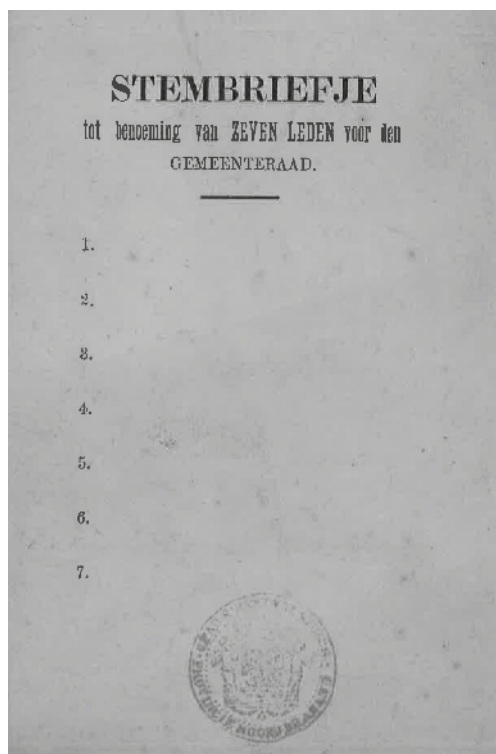
actief kiesrecht. Dat was overigens niet opmerkelijk, want hetzelfde gold bij de verkiezingen voor Provinciale Staten en de Tweede Kamer.

Raadsleden hadden zes jaar zitting. Elke twee jaar trad een derde deel af. Doordat voor elke vacature wegens overlijden, verhuizing of ontslag een aparte verkiezing werd uitgeschreven, was het in veel gemeenten niet ongewoon dat er minimaal elk jaar maar in veel gevallen ook meerdere keren per jaar raadsverkiezingen waren.

FIGUUR 1. OPKOMST VERKIEZINGEN TWEDE KAMER, PROVINCIALE STATEN EN GEMEENTERADEN 1848-1917



Zoals figuur 1 laat zien, was de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in de eerste jaren na de invoering van het directe kiesrecht doorgaans hoger dan bij de Staten- en Kamerverkiezingen. Wat betreft de Kamerverkiezingen veranderde dat eind jaren zestig van de negentiende eeuw toen de opkomst sterk steeg onder invloed van de opkomst van politieke partijen. Ten opzichte van de Statenverkiezingen bleef de opkomst bij de raadsverkiezingen langer hoger. Pas aan het eind van de jaren tachtig kwam daar verandering in en ontlieden beide verkiezingen elkaar niet veel meer wat betreft de opkomst. De stijgende opkomst bij alle verkiezingen vanaf 1897 had een belangrijke oorzaak in de introductie van de kandidaatstelling (zie hierna) waardoor in kiesdistricten met een dominante partij en bijbehorende lage opkomsten verkiezingen vaak niet doorgingen. Dat vanaf 1897 doorgaans alleen verkiezingen werden gehouden in districten met een sterke electorale competitie, had uiteraard een positief effect op de landelijke opkomst.



Tot 1897 vormde elke gemeente een kiesdistrict. Dat betekende dat er over alle vacante zetels tegelijk werd gestemd. In figuur 2 is het stembriefje van een provincie stad te zien – vermoedelijk 's-Hertogenbosch rond 1870 – waarop de kiezer voor elke zetel een naam kon invullen. Deze namen moesten verschillend zijn. Nederland kende het absolute meerderheidsstelsel waarbij elke kandidaat in de eerste ronde de absolute meerderheid moest behalen om gekozen te worden. Herstemmingen waren dus mogelijk en kwamen geregeld voor. Dit stelsel kon er gemakkelijk toe leiden dat de meerderheid alle zetels innam. In 1897 werden gemeenten met meer dan 15.000 inwoners in minimaal drie kiesdistricten opgedeeld. Dit bood minderheden meer kansen op afvaardiging, mits hun aanhang geografisch geconcentreerd was. Het opende ook de mogelijkheid tot vertegenwoordiging van buurten, wijken en speciale belangen.

Tot de kieswethervorming van 1896 kende het kiesstelsel geen kandidaatstelling. Iedere kiezer stond het vrij een naam naar keuze op het stembiljet in te vullen. De Kieswet-Van Houten introduceerde in 1896 de kandidaatstelling. Kandidaten voor de gemeenteraad dienden zich voor de verkiezingen op te geven bij de burgemeester onder overlegging van een aantal ondersteuningsverklaringen.

De namen van de kandidaten werden, net als tegenwoordig, op het stembiljet afgedrukt en de keuze van de kiezers diende zich tot deze namen te beperken.

Deze invoering van de kandidaatstelling kon ervoor zorgen dat zich evenveel kandidaten hadden aangemeld als er zetels beschikbaar waren. In dat geval werden de kandidaten zonder stemming tot verkozen verklaard. Dit stond bekend als enkelvoudige kandidaatstelling. Zoals uit tabel 2 blijkt, kwam zo'n enkelvoudige kandidaatstelling in veel gemeenten voor. Landelijk bedroeg het aantal verkiezingen zonder stemming tussen de 33% in 1913 en 41,2% in 1903. In 1915 en 1917 lagen de percentages nog hoger, maar dit hing samen met de bijzondere omstandigheden als gevolg van de Eerste Wereldoorlog. In veel gemeenten werd toen tussen de partijen een zogeheten godsvrede gesloten.

De verschillen tussen de provincies waren groot. In Groningen en Friesland bleef het percentage enkelvoudige kandidaatstellingen doorgaans beneden de tien procent. In Gelderland en Utrecht lag het percentage vaak boven de vijftig. Daarnaast nam het aantal enkelvoudige kandidaatstellingen af naarmate een gemeente een meer stedelijk karakter bezat. Ongetwijfeld hing dat samen met het ontbreken van politieke partijen en lokale kranten in kleine gemeenten, maar het kan natuurlijk ook zijn dat daar andere opvattingen bestonden over aard en functie van de gemeenteraad dan in stedelijke gemeenten.

TABEL 2. ENKELVOUDIGE KANDIDAATSTELLINGEN 1897-1917

	Aantal districten	Aantal districten met enkelvoudige kandidaatstelling	% districten met enkelvoudige kandidaatstelling
1897	677	265	39,1
1899	785	302	38,5
1901	764	297	38,9
1903	690	284	41,2
1905	694	238	34,3
1907	694	271	39,0
1909	694	237	34,1
1911	807	277	34,3
1913	810	267	33,0
1915	706	297	42,1
1917	707	306	43,3

Na 1860 trad gaandeweg partijvorming op in de politiek. Dit proces verliep langzaam en geografisch zeer ongelijkmatig. Op het niveau van de nationale politiek kwam dit het meest tot uiting, maar ook de lokale politieke arena kreeg ermee te maken. Aanvankelijk waren politieke partijen als de ARP huisverig om de politisering rond de Kamerverkiezingen naar de gemeenteraad over te brengen. Voorafgaand aan de raadsverkiezingen van 1883 waarschuwde bijvoorbeeld Kuyper zijn achterban om van de gemeenteraad geen Tweede Kamer te maken.

In de grote steden vond politisering van de gemeenteraadsverkiezingen sneller plaats dan op het platteland. In Amsterdam probeerden de radicalen naar aanleiding van grote onvrede over de particuliere exploitatie van gas, water en telefoon tot een radicale gemeentepolitiek te komen. Zij ijverden voor gemeentelijk beheer van de nutsbedrijven en doorbraken met hulp van antirevolutionairen en katholieken de dominante positie van de conservatief-liberale elite. Hier vond een politisering op basis van gemeentelijke issues plaats. Deze politisering vond navolging in andere steden. Het was de SDAP die in 1899 het eerste gemeenteprogramma in Nederland uitbracht, waarmee nationale politiek naar lokale omstandigheden werd vertaald. Het is echter zeer de vraag of in 1918 de politisering alle gemeenteraden had bereikt. De grote hoeveelheid enkelvoudige kandidaatstellingen is aanleiding om hier een grote slag om de arm te houden. Ondanks een vloed aan lokale studies weten we eenvoudig nog te weinig over de nationalisering van gemeentelijke verkiezingen om voor deze periode algemeen geldende uitspraken te doen.²

DE PERIODE 1919-1939

Vanaf 1917 kon elke mannelijke inwoner van Nederland van ten minste 25 jaar zijn stem uitbrengen bij gemeenteraadsverkiezingen. In 1919 werd ook het algemeen vrouwenkiesrecht mogelijk gemaakt, maar dit kwam te laat om al van kracht te zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen van dat jaar. Er zijn geen algemene uitslagen bekend van de gemeenteraadsverkiezingen van 1919, 1923 en 1927. Het CBS waagde zich daar niet aan en eventuele secundaire bronnen, zoals krantenberichten, zijn niet volledig of bevatten fouten. Wel zijn er gedegen biografieën beschikbaar van de 'grote mannen' van de SDAP, zoals Drees en Wibaut, die in die periode in de raad van respectievelijk Den Haag en Amsterdam zaten. Hun biografen³ plaatsten de uitslagen van de raadsverkiezingen in deze twee gemeenten in die jaren steeds in het perspectief van de algemene electorale ontwikkelingen bij de SDAP. Uit het goed bewaarde archief van deze

partij komt naar voren dat vanaf het begin van de twintigste eeuw de SDAP begon aan een bescheiden opkomst in de raden van vooral grotere gemeenten. Vooral vlak voor de Eerste Wereldoorlog wonnen zij sterk aan omvang. Zo noemt De Liagre Böhl dat het aandeel van de SDAP in Amsterdam in 1907 verdubbelde van 3 naar 6 zetels, in een raad van 45. En in 1913 kwam de partij in Amsterdam uit op 15 zetels. De SDAP profiteerde minder van de invoering van het algemeen kiesrecht dan verwacht. Bij de eerste gemeenteraadsverkiezingen na de invoering van het algemeen kiesrecht behaalde de SDAP in Amsterdam en Den Haag ongeveer een derde van de stemmen. Tot en met de verkiezingen van 1927 schommelde het aandeel stemmen op deze partij in deze gemeenten licht. Aannemelijk is dat ook in andere gemeenten de SDAP in deze periode stabiele resultaten behaalde, al zullen buiten de grote gemeenten in Noord- en Zuid-Holland de resultaten wezenlijk lager liggen.

De electorale ontwikkelingen bij andere partijen zijn ook gedocumenteerd, zoals van de VDB.⁴ Ook uit die studie blijkt bij de gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1919-1927 een redelijk stabiel landschap.

In de zuidelijke provincies bekleedde de Rooms-Katholieke Staatspartij een dominante electorale positie. Bij lokale verkiezingen nam deze partij echter niet altijd in elke gemeente deel aan die verkiezingen. In plaats daarvan was er sprake van een breed pallet aan lokale lijsten, alle ongetwijfeld aangevoerd door voorlieden die landelijk op de RKSP stemden. Daardoor zijn, overigens tot ver in de twintigste eeuw, lokale (katholieke) partijen in de zuidelijke provincies sterk vertegenwoordigd.

Tabel 3 bevat de bekende uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in de jaren 1931, 1935 en de voor deze bundel berekende uitslagen van 1939 (zie kader).

De toenmalige grote landelijke partijen, zoals de ARP, de CHU, de RKSP en de SDAP behaalden bij deze verkiezingen gezamenlijk meer dan twee derde van het aantal stemmen. Daarmee is duidelijk dat de landelijke partijen ook op lokaal niveau in deze periode goed vertegenwoordigd waren. Hun electorale positie bleef in deze op zichzelf onrustige periode in de samenleving redelijk stabiel. In 1939 deed de NSB in slechts een beperkt aantal gemeenten voor de eerste keer mee aan de raadsverkiezingen. De electorale positie van deze partij was in dat jaar zeer bescheiden.

TABEL 3. UITSLAGEN GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN 1931-1939,
IN PROCENTEN

	1931	1935	1939
Anti-Revolutionaire Partij	12,5	11,8	11,6
Christelijk-Democratische Unie	--	1,3	3,4
Christelijk-Historische Unie	9,4	8,3	9,2
Katholiek Democratische Partij	--	1,0	--
Communistische Partij Holland	2,1	3,3	3,3
Hervormd (Gereformeerde) Staatspartij	0,4	0,3	--
Liberaal Staatspartij 'De Vrijheidsbond'	9,0	6,0	5,9
Nationaal-Socialistische Beweging	--	--	3,3
Plattelanders /Nationale Boeren-, Tuinders- en Middenstandspartij	0,2	0,0	--
Revolutionair Socialistische Arbeiderspartij	--	1,2	1,2
Rooms-Katholieke Staatspartij	28,2	27,0	22,2
Sociaal-Democratische Arbeiderspartij	21,4	22,3	20,5
Staatkundig Gereformeerde Partij	1,2	1,4	1,3
Vrijzinnig Democratische Bond	4,4	2,8	5,5
Verbond voor Nationaal Herstel	--	1,4	--
Overige partijen met een of meer zetels	9,4	10,4	7,9
Stemmen op partijen die geen zetels hebben behaald	1,9	1,5	1,2
Opkomst	91,5%	91,6%	87,8%

Bron: CBS, bewerking door de auteurs

DE WEDEROPBOUW (1946-1966)

Vanaf 1946 zijn de uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen door het CBS gepubliceerd en ondertussen opgenomen in diverse databanken. Tabel 4 bevat de resultaten voor de periode 1946-1966. In deze periode was er een opkomstplicht voor alle Nederlanders vanaf 23 jaar. Dat bood geen garantie dat daadwerkelijk alle kiesgerechtigden de gang naar de stembus maakten, zo blijkt uit de opkomstcijfers. In het eerste jaar na de oorlog bracht bijna één op de zes kiezers zijn stem niet uit. Vermoed kan worden dat er problemen waren met de kiezers-

registratie, zodat niet alle personen in de gelegenheid waren te stemmen. Vanaf 1949 lag de opkomst boven de 90%.

ONZEKERHEDEN IN DE VERKIEZINGSUITSLAGEN TOT DE TWEDE WERELDOORLOG

Na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 lijkt het dat het CBS het niet meteen heeft aangedurfd om de uitslagen uit de toenmalige (meer dan 1000) gemeenten te verzamelen, te controleren en te verwerken. Daardoor ontbreken de uitslagen van de raadsverkiezingen van de jaren 1919, 1923 en 1927. Over de uitkomst van de raadsverkiezingen van 1931 en 1935 heeft het CBS wel algemene overzichten gepubliceerd. Vervolgens ontbreekt dan weer het overzicht van de uitslagen van de verkiezingen van 1939. Althans, deze uitslagen zijn in een basisvorm beschikbaar, maar het CBS beschouwt deze overzichten niet als een officiële publicatie, omdat ze nooit zijn gecontroleerd, bewerkt en getotaliseerd. Naar de redenen om deze uitslag niet te publiceren kan slechts worden gegist. Aannemelijk is dat de Tweede Wereldoorlog de mogelijkheden en bereidheid van het CBS om de uitslagen actief te controleren en publiceren heeft beperkt. In de jaren daarna stuitte de in de uitslag van 1939 geïnteresseerde onderzoekers op twee hindernissen. De eerste betreft de handgeschreven disclaimer op het schutblad van de uitslagen, waarin op gezag van de heer Tas van het CBS wordt vermeld dat het materiaal 'fragmentarisch en enigszins dubieus is'. De tweede hindernis is dat het logistiek een lastig karwei is om de handgeschreven uitslagen op het niveau van de toenmalige 1055 gemeenten alle in te voeren. Dat betreft gegevens over de opkomst en de verkregen stemmen van elke deelnemende partij, per gemeente. Voor deze bundel zijn nu alsnog alle uitslagen van de toenmalige 1055 gemeenten verwerkt, voor zover mogelijk gecontroleerd, en vervolgens opgeteld. Overigens bleek daarbij inderdaad, waar de heer Tas al voor waarschuwde, dat van enkele tientallen gemeenten, waarbij kleine gemeenten in Limburg oververtegenwoordigd zijn, een specificatie van de uitslag ontbreekt. Daarmee is de berekende uitslag geen exacte, maar zeker wel een aanvaardbare afspiegeling van de werkelijke uitslagen in 1939.

TABEL 4. UITSLAGEN GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN 1946-1966,
IN PROCENTEN

	1946	1949	1953	1958	1962	1966
PvdA	25,7	25,2	28,0	26,1	28,2	22,1
KVP	21,5	21,3	20,4	22,2	21,0	19,1
ARP	8,0	8,1	7,4	5,2	4,7	4,2
CHU	6,4	6,6	6,7	5,2	4,8	4,8
VVD	5,4 ⁵	7,6	8,1	11,6	8,3	9,0
CPN	10,8	6,9	5,2	3,3	2,8	3,1
SGP – GPV	1,2	1,4	1,9	1,9	2,0	2,0
PSP	--	--	--	0,9	2,8	3,5
BP	--	--	--	--	--	5,7
Overige partijen	20,9	22,9	22,1	23,4	25,3	26,5
Opkomst	85,1	91,0	94,0	94,6	94,1	93,4

Bron: databank Verkiezingen (Kiesraad)

Net als bij de verkiezingen van voor de Tweede Wereldoorlog behaalden de grote landelijke partijen in deze periode stelselmatig meer dan twee derde van het aantal stemmen. De CPN scoorde buitengewoon goed bij de eerste verkiezingen na de Tweede Wereldoorlog, maar zakte vervolgens gestaag weg. Vanaf 1958 behaalde nieuwkomer PSP een klein en daarna groeiend deel van de stemmen. In de roerige jaren zestig deed de Boerenpartij een buitengewoon sterke intree in de lokale politiek. Als nieuwe partijen stemmen halen, leidt dit er automatisch toe dat een of meer zittende partijen een stapje terug doen. Dat gold vooral de PvdA en in mindere mate de KVP. Wat verder opvalt, is dat het aandeel stemmen op de 'overige partijen' (niet-landelijke partijen) in deze periode steeds ruim boven de 20% lag; aan het einde van deze periode kwam het zelfs boven de 25% uit. In het katholieke zuiden stemde in deze periode meer dan 90% van de kiezers op een katholieke partij: op de KVP of op een specifieke lokale katholieke lijst.⁶ In een groot deel van de gemeenten beneden de grote rivieren kwamen protestante partijen en de PvdA niet voor op de stemformulieren.⁷

RUST EN ONRUST ROND VERKIEZINGEN (1970-1986)

Zoals Van der Kolk⁸ beschrijft, vonden er na de Tweede Wereldoorlog geen heftige discussies meer plaats over aanpassingen van het kiesstelsel, de manier waarop stemmen konden worden uitgebracht of de samenstelling van het electoraat. Dat neemt niet weg dat er wel wijzigingen plaatsvonden. Zo werd in 1970 de opkomstplicht afgeschaft. En in 1972 werd de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd van 21 naar 18 jaar.

De raadsverkiezingen van 1970 waren de eerste waarbij de stemplicht was afgeschaft. De opkomst duikelde vanaf dat moment naar een krappe twee derde van alle mogelijke kiezers. Daarnaast valt de hoge score van lokale partijen op: net boven de 30%. Bij een dalende opkomst is het op zichzelf niet vreemd dat het aandeel van lokale partijen toeneemt. Immers, de supporters van lokale partijen zullen de gemeenteraadsverkiezingen als hun enige mogelijkheid zien om hun trouw te kunnen tonen.

DE LASTIGE POSITIE VAN LOKALE PARTIJEN IN DE UITSLAGEN

Vanaf de eerste gemeenteraadsverkiezingen na de Tweede Wereldoorlog heeft het CBS consequent elke vier jaar de uitslagen verzameld en gepubliceerd. Een belangrijke 'beperking' bij het overzien en interpreteren van de door het CBS gepubliceerde uitslagen zijn de steeds grote verschillen in deelnemende partijen. Zeker vanaf de laatste decennia van de twintigste eeuw zijn de meeste partijen die in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd, ook actief in de gemeenteraadsverkiezingen. Deze partijen worden door het CBS gedefinieerd als 'landelijke partijen'. De door deze 'landelijke politieke partijen' behaalde stemmen worden per gemeente en per partij apart in de statistieken vermeld. Daarmee blijft een bont palet aan 'lokale partijen' over.

De aanduidingen en aantallen van deze lokale partijen verschillen sterk. De door deze partijen behaalde stemmen worden door het CBS in verschillende categorieën getotaliseerd. De samenstelling van de categorieën is echter niet altijd duidelijk. In de twintigste eeuw was het bijvoorbeeld zeer gebruikelijk dat progressieve partijen gezamenlijk onder de naam Progressief Akkoord (PAK) deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Het is steeds onduidelijk welke partijen in een gemeente onder die naam samenwerkten. Dat kon elke mogelijke combinatie zijn van de PvdA, PPR, PSP en D66. Tussen de jaren konden in dezelfde gemeenten de varianten ook verschillen. Daarnaast zijn gecombineerde lijsten van SGP en ChristenUnie (of de voorlopers daarvan: de GPV en de RPF) gebruikelijk. Verder

impliceert de definitie van een 'landelijke partij' dat daartoe van jaar tot jaar andere partijen worden gerekend. Immers: er zijn ook steeds andere partijen in de Tweede Kamer vertegenwoordigd. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat in het ene jaar partijen als Trots op Nederland of het Algemeen Ouderen Verbond als een landelijke partij apart worden opgenomen in de overzichten. In andere jaren maken zij weer deel uit van de categorie 'overige partijen'.

Voor de SP geldt dat deze partij tot de dag van vandaag niet in alle gemeenten meedoet aan de lokale verkiezingen. Tot 2002 heeft het CBS de zetels van deze partij opgenomen in de categorie 'Overige landelijke partijen'. Pas vanaf 2002 worden de resultaten van de SP door het CBS apart vermeld.

Lokale partijen behaalden in 1974 een kwart van de stemmen. In de jaren daarna liep hun aandeel fors terug. De verklaring hiervoor ligt in een sterk toenemende nationalisering van de lokale verkiezingen.⁹ De PvdA koos in die jaren bewust voor een strategie waarbij ze in alle gemeenten in Nederland aanwezig wilde zijn op het stemformulier.¹⁰ Dit bracht de KVP en later ook het CDA ertoe om zich ook actiever te manifesteren bij lokale verkiezingen. Dit ging ten koste van de aanhang van de lokale partijen.¹¹

TABEL 5. UITSLAGEN RAADSVERKIEZINGEN 1970-1986, IN PROCENTEN

	1970	1974	1978	1982	1986
CDA ¹²	24,8	23,3	32,3	29,0	28,0
PvdA	15,4	21,5	24,3	20,9	29,0
VVD	10,0	14,8	14,1	19,5	16,0
GroenLinks ¹³	5,6	6,0	3,9	3,8	2,9
D66	4,4	0,5	3,7	4,0	3,6
GPV/SGP/RPF	2,9	2,9	3,2	2,8	2,5
Lokale partijen	30,4	24,7	14,8	15,7	14,1
Progressief Akkoord	5,6	4,7	3,6	4,4	2,6
Overige nationale partijen	0,9	1,2	0	0,6	1,6
Opkomst	67,2	69,1	73,3	68,3	73,0

Bron: www.decentraalbestuur.nl / CBS

Aan het einde van deze periode werd het voor buitenlanders mogelijk gemaakt om deel te nemen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Zij moesten daarvoor minimaal vijf jaar lang in een Nederlandse gemeente woonachtig zijn. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 was dit voor de eerste keer het geval.¹⁴

Vanaf 1966 zijn er allerlei andere ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving die ook hun invloed hebben op het functioneren van de lokale politiek en de gemeenteraadsverkiezingen. Deze ontwikkelingen laten zich herleiden tot een behoefte aan verdergaande democratisering van de samenleving. Onder meer leidde dit ertoe dat velen er geen genoeg meer mee namen dat hun invloed op het (lokale) politieke proces beperkt bleef tot het één keer in de vier jaar ‘mogen’ stemmen. Juist op het lokale niveau ontstonden vele andere mogelijkheden voor burgers om politieke invloed te kunnen uitoefenen.¹⁵ Deze ontwikkelingen houden tot de dag van vandaag aan.

In verschillende gemeenten werden lokale referenda mogelijk gemaakt, een mogelijkheid die overigens vanaf het begin van de twintigste eeuw in enkele gemeenten al bestond. Van der Krieken¹⁶ heeft een overzicht van alle verschillende referenda opgesteld en de ervaringen daarmee beschreven. Deze bieden op zijn zachtst gezegd een gemengd beeld. Menige gemeente die een referendum organiseert, of het nu over lokale thema's gaat of over de verkiezingen van de burgemeester, constateert dat dit grote inspanningen en kosten met zich meebrengt, terwijl de opbrengsten tegenvallen. Hoewel vandaag de dag in vele gemeenten de mogelijkheid tot het organiseren van een referendum wel bestaat, wordt hier maar weinig gebruik van gemaakt.

DE TERUGKEER VAN LOKALE PARTIJEN (1990-HEDEN)

De verkiezingen van 1990 zijn in verschillende opzichten opmerkelijk. Om te beginnen daalde de opkomst ten opzichte van de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen met 10 procentpunten. Dit werd alom ervaren als dat er iets ‘loos’ was met de lokale politiek. Weliswaar trad in 1994 in de opkomst een licht herstel in, maar daarna zette de daling zich voort tot bijna 50%.

Bovendien begonnen vanaf 1990 eerst de stemmenaandelen van de PvdA¹⁷ en daarna ook van het CDA constant te dalen. In de periode 1978-1990 lag het stemmenaandeel van de PvdA en het CDA gezamenlijk steeds rond de 50%; in 2014 was dat de helft. Het meest opmerkelijk in deze periode is de toename van het aandeel stemmen op lokale partijen. Het aandeel stemmen op deze partijen was in 2014 ten opzichte van 1978 verdubbeld. Daar waar tot in de jaren zeventig lokale partijen vooral een fenomeen waren in de zuidelijke provincies, ontstonden daarna ook boven de grote rivieren vele lokale partijen.

TABEL 6. UITSLAGEN RAADSVERKIEZINGEN 1990-2014, IN PROCENTEN

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
CDA	29,0	21,6	20,4	20,5	16,8	14,8	14,4
PvdA	22,0	16,9	18,6	16,0	23,6	15,7	10,2
VVD	13,5	15,4	17,6	15,8	13,9	15,7	12,2
GroenLinks	4,6	5,6	6,1	6,1	6,0	6,7	5,4
D66	8,7	11,0	5,6	4,2	2,7	8,1	12,1
GPV/SGP/RPF	2,6	2,7	2,9	6,4	6,7	6,6	7,3
Lokale partijen	17,5	19,5	21,8	25,0	22,6	25,5	29,2
Progressief Akkoord	2,1	1,8	2,6	2,8	2,6	1,3	1,3
SP	***	***	***	2,9	5,7	4,2	6,6
Overige nationale partijen	2,0	3,5	1,1	0,4	0,3	1,1	1,3
Opkomst	62,3	64,3	59,5	57,4	58,2	53,5	54,0

Bron: www.decentraalbestuur.nl

Voor 2018 is het aannemelijk dat de afname van de steun voor de traditionele bestuurderspartijen (CDA, PvdA en VVD) zal doorzetten, waardoor automatisch de electorale ruimte voor de overige partijen zal toenemen. Lokale partijen zullen, naar verwachting, opnieuw ten minste een kwart van de stemmen behalen. De constante electorale teruggang van de traditionele bestuurderspartijen, waarvan allerlei kleinere partijen profiteren, wordt aangeduid als een versplintering van het partijlandschap. Deze versplintering zal het ingewikkelder maken om te komen tot samenstelling van colleges van B&W die kunnen steunen op een werkende meerderheid.

EEN EIGENSTANDIG KARAKTER VAN GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN?

Eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld dat er gedurende de negentiende eeuw een periode was waarin ogenschijnlijk aan gemeenteraadsverkiezingen een groter belang werd gehecht dan aan de landelijke verkiezingen. De vereisten om mee te mogen doen aan de raadsverkiezingen waren hoger dan bij de Tweede Kamerverkiezingen. En de opkomst lag bij de lokale verkiezingen ook enige tijd hoger dan bij de landelijke verkiezingen.

VERKIEZINGSONDERZOEKEN

In de jaren vijftig van de vorige eeuw werd voor het eerst een verkiezingsonderzoek in Nederland uitgevoerd. Dit onderzoek, waarvan de resultaten pas in 1963 werden gepubliceerd, was om praktische redenen geconcentreerd in één gemeente, de toenmalige gemeente Nieuwer-Amstel, die later is opgegaan in Amstelveen. In de vragen die aan de respondenten zijn gesteld lag de nadruk echter volledig op de nationale politiek.

Begin jaren zeventig van de vorige eeuw was Hoogerwerf, samen met anderen, verantwoordelijk voor een grootschalig empirisch verkiezingsonderzoek onder de inwoners van de gemeente Veldhoven. En in dit onderzoek stond echt de situatie in Veldhoven centraal. In datzelfde decennium onderzocht een groep van wetenschappers die verbonden waren aan de Vrije Universiteit op verschillende wijzen opvattingen van burgers over democratie en bestuur, waaronder de lokale politiek.

Na de jaren zeventig zijn allerlei empirische onderzoeken naar gemeenteraadsverkiezingen gedaan. De verschillen tussen deze onderzoeken zijn vaak groot, en daarmee is de onderlinge vergelijkbaarheid klein. Op een enkele uitzondering na hadden deze onderzoeken een eenmalig karakter, waardoor ook vergelijkingen door de tijd heen nauwelijks mogelijk zijn.²

Vanaf het einde van de negentiende eeuw worden veranderingen waarneembaar, in eerste instantie vooral de steeds groter wordende rol van landelijke politieke partijen bij kandidaatsstelling, ook op lokaal niveau. Toch bleef er tot 1917 een belangrijk onderscheid tussen gemeenteraads- en Kamerverkiezingen, wat wel blijkt uit het feit dat in vele gemeenten jarenlang geen verkiezingen waren omdat er evenveel kandidaten waren als te vervullen zetels.

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging was van grote invloed op de politisering en nationalisering van de verkiezingen voor de gemeenteraad. Vanaf 1918 hadden landelijke partijen een sterke electorale positie op lokaal niveau. Zeker, in het zuiden speelden deze partijen geen belangrijke rol, maar dat kwam met name omdat de dominante partij in die provincies, de RKSP (en later de KVP), op lokaal niveau geen positie claimde. Dit liet de lokale partijen veel electorale ruimte. Deze situatie duurt tot zeker het einde van de jaren zestig van de twintigste eeuw.

De PvdA, VVD en de KVP gingen zich vanaf de jaren zeventig sterker op lokaal niveau in de zuidelijke provincies manifesteren. Vanaf dat moment begon het aandeel stemmen op lokale partijen gestaag terug te lopen. Steeds vaker wordt dan gesproken over de 'nationalisering' van gemeenteraadsverkiezingen en wordt verwezen naar lokale verkiezingen als *second order elections*. Daarmee

wordt bedoeld dat niet alleen (landelijke) politieke partijen hun invloed hebben op de kandidaatstelling, maar ook dat kiezers zich bij het uitbrengen van hun stem laten leiden door politieke overwegingen die vooral te maken hebben met landelijke verhoudingen. Tegelijkertijd geldt voor second order elections dat kiezers deze ook minder serieus (zouden) nemen. Ze blijven makkelijker thuis en als ze al gaan stemmen veroorloven ze zich meer vrijheden. Dit leidt tot een lagere opkomst en wispelturiger en extremer stemgedrag.

Het schaarse empirische onderzoek naar stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen uit de twintigste eeuw wijst stelselmatig uit dat grote groepen burgers een bevestigend antwoord geven op de vraag of zij zich bij het uitbrengen van hun stem laten leiden door nationale politieke overwegingen.¹⁸ Ook de analyse van de uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen wijst in die richting.¹⁹ In de eenentwintigste eeuw zet dit patroon zich voort.²⁰ Recentelijk hebben Hennau, Van der Does en Ackaert het ‘second order’-karakter van de Nederlandse en Vlaamse lokale verkiezingen nader geanalyseerd en vergeleken.²¹ Zij constateren dat in Nederland nationale politieke overwegingen en ontwikkelingen zich sterker manifesteren bij de gemeenteraadsverkiezingen dan in Vlaanderen.

De constatering dat lokale partijen vanaf 1990 in Nederland weer aan steun winnen, lijkt in tegenspraak met het sterk genationaliseerde karakter van de gemeenteraadsverkiezingen. Over de opkomst van deze partijen wordt veel gespeculeerd. Vooropstaat echter de vaststelling dat de grotere ruimte voor lokale partijen is ontstaan vanwege de gestage teruggang van de traditionele bestuurderspartijen. Boogers en Van Ostaaijen stellen vast dat lokale partijen bij de verkiezingen van 2010 profiteerden van de ergernis onder kiezers over de landelijke partijen.²² Dat er ook teruggang is van de traditionele bestuurderspartijen op provinciaal en nationaal niveau kan een indicatie zijn dat het verlies van deze partijen op lokaal niveau niet louter toe te schrijven zal zijn aan een sterk toegenomen sympathie voor lokale partijen. Maar al met al is nog vrij weinig bekend van de overwegingen van kiezers om bij gemeenteraadsverkiezingen op een landelijke of op een lokale partij te stemmen.

Natuurlijk zou het ook kunnen zijn dat in de ogen van de kiezers het lokale niveau aan belang heeft gewonnen, mede omdat de afgelopen jaren een aantal belangrijke taken door de rijksoverheid aan de gemeentebesturen zijn overgedragen. Daardoor zouden zij zich wellicht eerder bij hun stemkeuze laten leiden door lokale voorkeuren. Het is echter zeer de vraag of inwoners zich bewust zijn van de betekenis van de decentralisaties en of ze daaruit dan de consequentie hebben getrokken dat zij zich meer zouden moeten interesseren voor de lokale politiek. Empirische onderbouwing voor deze redenering is vooralsnog niet beschikbaar.

Sinds enkele jaren wordt ook geconstateerd dat onafhankelijke berichtgeving in de media over gebeurtenissen in de lokale politiek is verminderd. Regionale en lokale dagbladen zijn grotendeels verdwenen en zo ze nog verschijnen, kennen ze een beperkte redactie. Waren in de laatste decennia van de vorige eeuw vaak een of meer correspondenten van dagbladen de hele raadsvergadering op de publieke tribune te vinden, daarvan is nu nog nauwelijks sprake. Voor burgers betekent dit dat het lastiger is geworden om zich te informeren over de politieke gang van zaken in hun gemeente. Dat zou, zo is de veronderstelling, kunnen leiden tot een verminderde belangstelling voor de lokale politiek en als effect daarvan, een geringere bereidheid om te stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen. Daartegenover staat echter dat er in menige gemeente sprake is van diverse sociale media waar berichten over de lokale politiek worden gedeeld. Ook verschillende raadsleden doen mee aan deze berichtgeving.²³ Verder zijn in veel gemeenten raadsvergaderingen 'live' te volgen via internet, of kunnen op een later moment worden teruggekeken. Al met al staan burgers nog vele kanalen ter beschikking om kennis te nemen van de politieke gang van zaken in hun gemeente. Bovendien is sinds enkele jaren een instrument toegevoegd aan het repertoire om actief kennis op te doen van de standpunten van de aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemende partijen. Dat zijn de verschillende Stemwijzers of Kieskompas. Via dit instrument krijgen mensen die zich oriënteren op een partijvoorkeur inzicht in deze standpunten en ontvangen ze een stemadvies. Volgens Krouwel, zelf de initiatiefnemer van Kieskompas, en Van de Pol zet het gebruik van stemhulpen de (potentiële) kiezer aan het denken. Dit leidt tot een toename van de politieke kennis en grotere bereidheid tot deelname aan verkiezingen.²⁴ Of dit ook specifiek geldt voor gemeenteraadsverkiezingen leent zich zeker nog voor nader onderzoek.

Het onderzoek naar gemeenteraadsverkiezingen staat al met al nog in de kinderschoenen. De voorgenomen herhaling van het lokaal verkiezingsonderzoek bij de verkiezingen van 2018 biedt hoop op verbetering. Maar het ontbreken van gedegen onderzoeken in het verleden en zelfs van complete uitslagen is nauwelijks nog te herstellen.

Uit wat wij weten over gemeenteraadsverkiezingen komt naar voren dat de uitslag voor het overgrote deel wordt bepaald door politieke ontwikkelingen op nationaal niveau. Dat leidt keer op keer op de uitslagenavond tot tandengknars bij lokale bestuurders. Zij zien hun harde werken electoraal niet beloond, alleen omdat hun partij in Den Haag het minder doet. Al met al laten de kiezers zich er weinig aan gelegen liggen wie nu precies de lokale kandidaten zijn, laat staan of ze wel tot de 'geestelijke en zedelijke élite' behoren.

HOOFDSTUK 9 BURGERPARTICIPATIE IN HET BELEID, BEWONERS- INITIATIEVEN, EN DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD

ANK MICHELS

INLEIDING

Nederland kent een traditie van verzuiling en corporatisme; lange tijd waren het de politieke elites en de top van maatschappelijke koepelorganisaties die het beleid bepaalden. De laatste decennia is dat veranderd. Zoals ook in andere westerse landen, ontstond er in Nederland een discussie over de vraag hoe de politieke betrokkenheid vergroot zou kunnen worden.¹ Als gevolg daarvan hebben politici, adviesraden en diverse commissies voor bestuurlijke vernieuwing voorstellen gedaan om de representatieve democratie aan te vullen en om de inbreng van burgers in de politiek en het beleid te versterken. De voorstellen betroffen onder meer het referendum en het versterken van vormen van interactief beleid en deliberatie.² In de praktijk is van al deze voorstellen op nationaal niveau niet veel terechtgekomen. De grootste veranderingen hebben zich voorgedaan op lokaal niveau; vrijwel alle gemeenten onderstrepen het belang van het betrekken van burgers bij het beleid³ en in heel Nederland is er een ruime lokale praktijk ontstaan van referenda, interactief bestuur, burgerfora, wijkbudgetten en vormen van ‘doe-democratie’.

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: op welke manieren nemen burgers actief en direct deel aan het beleidsproces en aan de vormgeving van

hun eigen leefomgeving, en wat betekent dit voor gemeenteraden? Burgerparticipatie in dit hoofdstuk omvat zowel een manier van beleidsvoering waarbij burgers de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling en uitvoering van beleid, als een manier voor burgers om direct invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving.

Het hoofdstuk biedt allereerst een kort historisch overzicht van de verschillende generaties burgerparticipatie. Daarna wordt dieper ingegaan op interactief beleid en bewonersinitiatieven. Daarvoor is gebruikgemaakt van beschikbare studies en analyses. Er is veel onderzoek naar burgerparticipatie, maar helaas beperkt dit zich vaak tot overzichten van verschillende vormen van participatie of onderzoek naar enkele cases. Ook de discussie over de rol van de gemeenteraad op basis van rapporten van adviesorganen komt aan de orde. Vervolgens komen de laatste ontwikkelingen rondom nieuwe vormen van participatie zoals de burgerbegroting en burgertoppen voor het voetlicht. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de huidige rol van de gemeenteraad in de lokale democratie waarin burgers steeds meer zeggenschap krijgen. Het hoofdstuk wordt toegelicht door voorbeelden uit zowel grote als kleine gemeenten, en met een vensterverhaal over de G1000 in Amersfoort.

BURGERPARTICIPATIE IN HISTORISCH PERSPECTIEF

Burgerparticipatie is niet een recent fenomeen. Al in de tijd van de Republiek bestond er in Nederland een levendige praktijk van het gebruik van het petitie-recht. Petities geven burgers de mogelijkheid om volksvertegenwoordigers een signaal te geven dat een verandering in beleid of handelen noodzakelijk is. Het instrument was in de Republiek zo populair omdat politieke partijen nog niet bestonden, protesten verboden waren, en dit de enige manier voor burgers was om hun onvrede te laten blijken. Regenten in bijvoorbeeld Amsterdam waren dagelijks bezig met het behandelen van alle binnengekomen petities.

Met het ontstaan van politieke partijen en de verzuiling vond participatie vooral plaats binnen de zuilen. Geleidelijk hadden zich sinds het einde van de negentiende eeuw vier zuilen ontwikkeld waarin de bevolkingsgroepen zich hadden georganiseerd: de protestants-christelijke zuil, de katholieke zuil, de socialistische zuil, en de liberale zuil. De verzuiling kwam niet alleen tot uitdrukking in het partijstelsel, maar ook in een systeem van verzuilde maatschappelijke en culturele organisaties, belangengroepen zoals vakbonden, media en onderwijs- en zorginstellingen.⁴ Via haar zuil probeerde iedere bevolkingsgroep de eigen politieke en maatschappelijke belangen te behartigen.

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw bestaan er voor burgers meer mogelijkheden om direct invloed uit te oefenen. Allereerst via inspraak. Inspraak is een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden de gelegenheid krijgen hun zienswijze op beleidsvoornemens kenbaar te maken. Inspraak heeft altijd betrekking op een voorgenomen besluit en brengt verplichtingen met zich mee voor de beslissers (motiveringsplicht). Inspraak biedt echter geen garantie dat de wensen van de deelnemers ook worden overgenomen.⁵ In de Nederlandse literatuur over burgerparticipatie worden wettelijk vastgelegde vormen van inspraak omschreven als de eerste-generatieburgerparticipatie.⁶

Daarnaast maken gemeenten vanaf de jaren zeventig steeds meer gebruik van de mogelijkheid om een referendum te houden, hoewel na 1990 het aantal lokale referenda pas echt toeneemt met als belangrijkste onderwerp gemeentelijke herindelingen. Voor alle referenda geldt dat de uitslag niet bindend is en dus niet per se opgevolgd hoeft te worden door de politiek.

In de jaren negentig van de vorige eeuw stuitte men in toenemende mate op de tekortkomingen van inspraak. Insprekers kunnen alleen reageren in een vergevorderd stadium van de besluitvorming, op voorstellen die vaak zeer gedetailleerd zijn maar niet meer veranderd kunnen worden. Gelijktijdig, en als reactie hierop, ontstaan er andere vormen van participatie waarin formele inspraakprocedures worden aangevuld met meer interactieve vormen van participatie. Kenmerkend is dat burgers en belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het beleid. Deze door de overheid in gang gezette interactieve vormen van participatie staan ook wel bekend als de tweede-generatieburgerparticipatie.⁷

In de discussie over interactief beleid worden vaak verschillende motieven genoemd voor het betrekken van burgers bij het beleid. Een belangrijk argument is dat het een bijdrage levert aan vergroting van het draagvlak voor het beleid en het beleid daarmee meer effectief en legitiem maakt.⁸ Maar er zijn ook andere motieven. Het betrekken van burgers bij het beleid zou bijdragen aan het vertrouwen in de overheid, de kwaliteit van de democratie en de versterking van het burgerschap.⁹ Interactief beleid wordt daarnaast gezien als een mogelijke oplossing voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuur en als middel voor het verbeteren van de kwaliteit van het beleid door gebruik te maken van de kennis en expertise uit de samenleving.¹⁰ Feit is dat de dramatische lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 de discussie over de kloof tussen burgers en bestuur voedde en daarmee het zoeken naar andere manieren om burgers te betrekken bij het beleid stimuleerde.

Sinds 2000 hebben zich hierbij nieuwe vormen van burgerparticipatie gevoegd, waarbij het initiatief soms bij de overheid ligt, en soms bij de burgers zelf. Hoewel burgers over het algemeen niet ontevreden zijn met de democratie¹¹, en het in 2016 gehouden Lokaal Kiezersonderzoek laat zien dat 46% van de respondenten een neutrale positie inneemt waar het gaat om de vraag over de mogelijkheden van burgers om hun mening te geven in gemeenten¹², spreekt volgens datzelfde onderzoek een meerderheid zich uit voor de wenselijkheid van meer directe invloed via referenda, meer deliberatieve vormen of meer ‘doe-democratische’ vormen. Met andere woorden: burgers zijn niet ontevreden, maar het kan beter.

Ook gemeenten hebben participatie hoog in het vaandel staan. Onderzoek naar regelingen over burgerparticipatie laat zien dat een ruime meerderheid van de gemeenten, zowel grote als kleine, in het collegeprogramma van 2014 afspraken heeft gemaakt om participatie van burgers in de gemeente te bevorderen en dat iets minder dan de helft van de gemeenten een participatienota heeft.¹³ Uit een analyse van 31 participatienota's in 2010 blijkt dat het meestal om een visiedocument gaat, en dat maar in enkele gevallen er ook een participatieverordening is.¹⁴ Meestal stelt de gemeenteraad de kaders voor participatie en is het college verantwoordelijk voor de daadwerkelijke totstandbrenging van het betrekken van burgers.¹⁵

In de praktijk van de lokale democratie zien we na 2000 een grote variëteit aan vormen ontstaan, zoals burgertoppen, burgerraden en andere vormen van deliberatieve fora, wijk- en bewonersbudgetten en bewoners- of burgerinitiatieven. De laatste vorm, waarbij het initiatief volledig ligt bij de burgers (maatschappelijk initiatief en doe-democratie), staat bekend als de derdegeneratieparticipatie, en moet niet worden verward met het formele burgerinitiatief dat het sinds 2002 voor burgers op basis van een gemeentelijke verordening burgerinitiatieven mogelijk maakt onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad te krijgen. De achtergrond van de ontwikkeling van al deze participatievormen is vaker dan voorheen de gedachte dat burgerparticipatie een alternatief kan zijn voor een sturende overheid.

Het is belangrijk om op te merken dat in iedere fase nieuwe vormen van participatie worden toegevoegd aan de al bestaande vormen. Tabel 9 geeft een overzicht van de verschillende generaties burgerparticipatie.

TABEL 9. DE VERSCHILLENDE GENERATIES BURGERPARTICIPATIE

	Wanneer	Type participatie	Kenmerkend
Eerste generatie	Vanaf ongeveer 1970	Inspraak	Wettelijk vastgelegd
Tweede generatie	Vanaf ongeveer 1990	Interactief beleid	Het initiatief ligt bij de overheid
Derde generatie	Vanaf ongeveer 2000	Bewonersinitiatieven	Het initiatief ligt bij de burgers
Nieuwe vormen	Vanaf ongeveer 2000	Deliberatieve vormen	Dialogoog. Het initiatief kan zowel bij de burgers als bij de overheid liggen

INTERACTIEF BELEID EN BEWONERSINITIATIEVEN

Deze paragraaf gaat dieper in op interactief beleid (tweedegeneratieparticipatie) en bewonersinitiatieven (derdegeneratieparticipatie).

INTERACTIEF BELEID

Sinds de jaren negentig hebben veel gemeenten ervaring opgedaan met interactieve vormen van beleid, dat wil zeggen dat burgers en andere belanghebbenden samenwerken met de overheid of advies geven aan de overheid.¹⁶ Het initiatief bij interactief beleid komt van de overheid en deze begeleidt ook het proces. Vaak is een grote groep van maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven betrokken. Interactief beleid kan betrekking hebben op alle mogelijke beleids-thema's; veelvoorkomende thema's zijn de herinrichting van de binnenstad en de renovatie en het beheer van oude wijken.

Interactief beleid kan vele vormen aannemen. Om de verschillende vormen van interactief beleid en participatie te ordenen naar de mate van zeggenschap van burgers wordt vaak de zogeheten ladder van Arnstein¹⁷ of een vergelijkbare ladder gebruikt. Met het beklimmen van de treden van de ladder neemt de zeggenschap van burgers toe. Edelenbos en Monnikhof, die een vergelijkbare ladder hebben ontwikkeld, onderscheiden de volgende treden¹⁸:

1. Informeren: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en houden de betrokkenen hiervan op de hoogte.

2. Raadplegen: politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De resultaten van de gesprekken kunnen als basis dienen voor het beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de gespreksresultaten.
3. Adviseren: politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar geven betrokkenen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze suggesties een volwaardige rol spelen bij de ontwikkeling van het beleid. Bij de uiteindelijke besluitvorming kan de politiek (alleen beargumenteerd) afwijken van het advies.
4. Coproduceren: politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk tot een probleemagenda, waarna samen naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan de voorgestelde oplossingen.
5. Meebeslissen: politiek en bestuur laten de ontwikkeling van het beleid en de besluitvorming hierover over aan de betrokkenen. De politiek neemt de resultaten over na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden.

Hoe hoger op de ladder, hoe interactiever het beleid is, waarbij alleen bij de eerste trede geen enkele sprake is van interactiviteit.

Per trede kunnen vervolgens verschillende instrumenten worden genoemd, al moet er meteen bij worden gezegd dat de naam van het instrument niet alles zegt en het afhangt van de concrete opzet op welke trede van de participatieladder het instrument moet worden ingedeeld. Tabel 10 geeft een overzicht.¹⁹

TABEL 10: VOORBEELDEN VAN INSTRUMENTEN VAN PARTICIPATIE BIJ INTERACTIEF BELEID

Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Spreekuur	Stadsdebat	Werkateliers	Dorps- en wijk- raden
Enquête/burgerpanel	Rondetafel- gesprek	Werkgroepen	Wijkbudgetten
Wijkplatform	Adviesraden	Wijk- of gebiedsgericht werken	
Politiek café	Kwaliteits- schouw		

Een voorbeeld van een raadplegend instrument is het burgerpanel waarbij een vast panel regelmatig wordt gevraagd naar meningen over uiteenlopende onderwerpen. In de meeste gevallen wordt de enquête via internet afgenomen; er

wordt dan ook wel gesproken over digipanelen. Burgerpanelen zijn er bijvoorbeeld in Leeuwarden, Eindhoven, Haarlem, Houten, Arnhem en Deventer. De onderwerpen die worden voorgelegd kunnen heel verschillend zijn en gaan bijvoorbeeld over de uitbreiding van het aantal koopzondagen, de leefbaarheid in de buurt, onderhoud van de openbare ruimte, en sport- en cultuurdeelname.

De vormen waarin burgers om advies wordt gevraagd zijn divers. De *Monitor burgerparticipatie 2016* noemt stads-, dorps- of wijkgesprekken en de schouw als de meest gebruikte methoden in gemeenten.²⁰ Vanaf 2009 zien we ook dat sommige gemeenten burgers vragen om mee te denken en te adviseren over de keuzes die moeten worden gemaakt in het kader van de noodzaak tot bezuinigen.

Bij coproductie werken de overheid, burgers en maatschappelijke organisaties samen aan het vormgeven van beleid. Ook coproductie kan heel verschillende vormen aannemen. In veel gemeenten zijn bewoners (al dan niet georganiseerd in bewonersgroepen), woningcorporaties, welzijnsinstellingen en ondernemers betrokken bij wijkvernieuwingsprojecten, het opknappen van een plein of winkelcentrum of bij projecten die meer gericht zijn op de verbetering en leefbaarheid in de wijk. Het gaat vaak om concrete uitvoeringsprojecten waarin alle betrokken organisaties samenwerken. In de praktijk is de rol van niet-georganiseerde bewoners gering.²¹

In andere vormen van coproductie worden juist niet-georganiseerde burgers betrokken bij het nadenken over oplossingen en beleidsalternatieven en het vormgeven van beleid. Vaak wordt gebruikgemaakt van allerlei creatieve werkvormen, zoals werkateliers en ontwerpessies, bijvoorbeeld voor het ontwerp van een plein of andere publieke ruimte.

Dorps- en wijkraden met eigen budget en mandaat en buurtbudgetten, tot slot, zijn instrumenten die burgers laten meebeslissen over het beleid en de toekenning van budget. Het SCP telde in 2014 1165 dorpsraden en 1028 wijkraden, maar hun mandaat verschilt sterk.²² Het wijkbudget wordt verderop in dit hoofdstuk uitgebreider besproken omdat de ontwikkelingen hieromtrent relatief nieuw zijn.

BEWONERS- OF BURGERINITIATIEVEN

Bewoners- of burgerinitiatieven onderscheiden zich van de hiervoor genoemde vormen van participatie doordat veel meer wordt uitgegaan van de eigen kracht van burgers. Een burgerinitiatief wordt opgezet door burgers, en niet door ambtenaren of politici. Het uitgangspunt is dat mensen heel goed zelf, of met behulp van hun eigen sociale netwerk, in staat zijn om voor veel problemen in hun omgeving een oplossing te vinden, en dat pas in tweede instantie

wordt gekeken of aanvullende overheidssteun noodzakelijk is. Het gaat dan ook bij wat wel de ‘doe-democratie’ wordt genoemd om het creëren van gedeelde verantwoordelijkheid tussen burgers en overheid.²³ Het concept van de doe-democratie lijkt sterk op het in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde idee van ‘Big Society’²⁴, waarbij de assumptie is dat een grotere rol voor burgers in hun eigen leefomgeving bijdraagt aan een grotere betrokkenheid van burgers bij elkaar en bij hun omgeving. In de ideale vorm van de doe-democratie heeft de overheid alleen een faciliterende rol die ruimte laat aan burgers. Om die reden wordt ook wel gesproken van overheidsparticipatie.²⁵

Over het algemeen is er veel optimisme over deze vorm van burgerparticipatie, zowel bij de overheid als bij de burgers zelf.²⁶ We kunnen in ieder geval constateren dat er inmiddels op lokaal niveau een grote verscheidenheid aan burgerinitiatieven bestaat. Veel initiatieven zijn kleinschalig en richten zich bijvoorbeeld op de ondersteuning van enkele hulpbehoevenden in de buurt. Andere initiatieven zijn grootschaliger; denk aan het opzetten en onderhouden van een speeltuin, een buurttuin of een wijkcentrum voor alle wijkbewoners.

Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is de buurttuin Emma’s Hof in Den Haag. Dit initiatief werd door zes bewoners gestart. Deze mensen zorgden ervoor dat een leegstaand stuk grond midden in een huizenblok kon worden opgekocht en door de bewoners zelf kon worden omgebouwd tot een buurttuin en speelterrein voor buurtbewoners. Ook het onderhoud van de buurttuin wordt door de omwonenden verzorgd.²⁷

Daarnaast zien we de laatste jaren een nieuwe vorm van burgerinitiatieven ontstaan waarbij burgers belangrijke taken die voorheen door de overheid werden genomen volledig overnemen. Voorbeelden zijn lokale zorgcoöperaties of energiecoöperaties waarin burgers samenwerken om energie op te wekken, te transporteren of te gebruiken.²⁸

Tot slot zijn er burgerinitiatieven, zoals sommige burgertoppen, die meer politiek van aard zijn en die beogen de politieke agenda te beïnvloeden. Dit komt verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

DE GEMEENTERAAD ONDER DRUK

De gemeenteraad vertegenwoordigt de bevolking, geeft de kaders voor het beleid aan en beslist. Maar wat is de rol van gemeenteraden als burgers een steeds grotere rol krijgen door mee te praten en te beslissen over het beleid, maar ook door zelf initiatieven te nemen in het publieke domein? In deze paragraaf volgen we de discussie zoals die is aangezwengeld in enkele adviesrapporten van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de Wetenschappelijke Raad voor

het Regeringsbeleid (WRR), en de VNG-denktank. Wat opvalt, is dat in rapporten van de Rob en de WRR die sterk bepalend zijn geweest voor de discussie over de verhouding tussen participatie en de traditionele politieke instituties, de gemeenteraad zelden wordt genoemd. Vaak worden overkoepelende begrippen als de overheid, beleidsmakers, politici, de politiek, of het politiek bestuur gebruikt. Ook gaat een groot deel van de discussie niet specifiek over het lokale niveau.

In het in 2010 uitgekomen advies van de Rob *Vertrouwen op democratie*, stelt de Rob dat er sprake is van een legitimiteitscrisis.²⁹ Het probleem is volgens de Rob vooral dat politiek en bestuur opereren alsof de samenleving nog steeds voornamelijk is opgebouwd langs verticale, hiërarchische verbanden, wat voorbijgaat aan de horizontale werkelijkheid van de samenleving en van zelfstandige burgers.³⁰ De overheid verkeert nog te vaak in de veronderstelling dat de samenleving van bovenaf te sturen is. Grote delen van de Nederlandse samenleving voelen zich niet meer betrokken bij politiek en bestuur. De Rob adviseert daarom dat het verticale bestuur nieuwe verbindingen tot stand moet brengen met de horizontale publieke ruimte door mensen meer invloed te geven op zowel de beleids- en besluitvorming via vormen van burgerparticipatie en een referendum als op de keuze van de politieke bestuurders.³¹

In een daaropvolgend rapport van de Rob getiteld *Loslaten in vertrouwen*³² staat de samenleving centraal en wordt een pleidooi gehouden om veel meer ruimte te geven aan de vitale samenleving door publieke taken over te dragen aan burgers en maatschappelijke organisaties. Volgens de Rob bestaat de vitale samenleving al; veel mensen zijn actief en bijzonder betrokken bij de samenleving. Maar om de kracht van de vitale samenleving aan te spreken is volgens de Rob een andere overheid nodig, namelijk een voorwaardenscheppende staat met politici die ruimte geven aan particulier initiatief 'in plaats van politici die hechten aan hun formele macht en zogenaamde politieke primaat'.³³ De Rob constateert dat een dergelijke verandering belangrijke vragen oproept over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden tussen de bewoners en hun initiatieven enerzijds en de instituties anderzijds. Kan de gemeenteraad zomaar besluiten een initiatief tegen te houden als daarvoor onder bewoners een groot draagvlak bestaat?³⁴ De vraag wordt niet direct beantwoord. Wel stelt de Rob dat een dergelijke verandering om nederigheid van politici vraagt; zij kunnen niet langer opereren vanuit het formele gezag, maar zullen hun gezag steeds opnieuw moeten verdienen door een toegankelijke en responsieve werkwijze.³⁵

In datzelfde jaar kwam het rapport *Vertrouwen in burgers* van de WRR³⁶ uit waarin de burger nog meer centraal staat. Burgers zijn inventief, kunnen veel, en

zijn tot veel bereid. De WRR pleit er daarom voor om burgers te vertrouwen en ruimte te bieden voor hun betrokkenheid. Daarvoor moet ook gedacht worden vanuit het perspectief van die burgers: burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten.³⁷ De stap naar de ‘doe-democratie’ vereist een andere overheidscultuur waarbij beleidsmakers de kaders vergroten waarbinnen ‘informele hoofdrolspelers’, burgers en organisaties maatschappelijke initiatieven kunnen ontplooiën.³⁸

Wat opvalt, is dat uit de laatstgenoemde rapporten van de WRR en de Rob niet alleen een groot vertrouwen in de burger blijkt, maar ook een toenemend wantrouwen in de overheid. Het laat al met al de gemeenteraden in grote verwarring achter over hun rol.

De VNG-denktank met vertegenwoordigers van de gemeentelijke bestuurs-, beleids-, en praktijkwereld boog zich in 2016 over de vitaliteit van de gemeenteraad en stelde daarmee expliciet de positie van de gemeenteraad centraal. Een van de centrale onderwerpen in zijn jaarbericht heeft betrekking op de vraag hoe de gemeenteraad om moet gaan met de ontwikkelingen van toenemende bewonersinvloed.³⁹ Daarbij ziet de Denktank vooral een ‘kruispuntfunctie’ voor de gemeenteraad weggelegd in de relatie tussen burgers en het gemeentebestuur.⁴⁰ Deze kruispuntfunctie houdt ook in dat de kracht van de samenleving beter benut wordt; de samenleving is steeds beter in staat om zelf zaken te regelen. De vraag daarbij is of de raad durft los te laten. De Denktank ziet niet één oplossing als zaligmakend voor alle gemeenteraden, maar beveelt gemeenteraden aan ‘om aan de voorkant van het proces duidelijk te zijn over hun verwachting van en omgang met burgerparticipatie en burgerinitiatieven.’⁴¹ Volgens de Denktank is een combinatie van een open, uitnodigende houding en een helder verwachtingsmanagement van wat er met de inbreng gebeurt, daarbij van groot belang.⁴² Omdat er geen eenvoudig antwoord is op de vraag wat de juiste rol van de gemeenteraad is, stelt de Denktank voor om net na de gemeenteraadsverkiezingen als gemeenteraad met elkaar in gesprek te gaan en afspraken te maken over de eigen rol, inclusief hoe de raad zich wil verhouden tot burgerparticipatie en burgerinitiatieven.⁴³

BURGERBEGROTING, BURGERTOP, EN BURGERRAAD

De rol van de gemeenteraad wordt nog ingewikkelder nu er de laatste jaren vormen van participatie ontstaan die politieker van aard zijn en waarbij de burger invloed wil en soms krijgt op de politieke agenda. Hierna worden twee vormen besproken: eerst de burgerbegroting en vervolgens burgertoppen en burgerraden.

G1000 AMERSFOORT

In Amersfoort vond op 22 maart 2014 een G1000 plaats. Het initiatief hiertoe kwam van een groep enthousiaste burgers; tegelijkertijd waren er contacten met politici en ambtenaren en faciliteerde de gemeente de G1000 financieel. De deelnemers waren geselecteerd door loting en uitgenodigd via een brief van de burgemeester. Daarnaast was er onder een aantal groepen, zoals werkgevers en kunstenaars, gericht geworven. Ook gemeenteraadsleden waren uitgenodigd; de gedachte was dat als 'het hele systeem' aan tafel zou zitten, raadsleden zich ook eerder zouden committeren aan de resultaten. Uiteindelijk hebben ruim zeshonderd mensen deelgenomen, onder wie een tiental raadsleden.

Vanaf het begin had de G1000 Amersfoort een dubbele doelstelling. Enerzijds was het de bedoeling dat de deelnemers aan de G1000 de Agenda van Amersfoort voor de nieuwe raadsperiode zouden vaststellen. Anderzijds beoogde de G1000 het creëren van een eigen agenda en zeggenschap voor burgers; deelnemers zouden zelf plannen maken en deze in principe ook zelf uitvoeren. Deze dubbele doelstelling leidde tot tegenstrijdige verwachtingen bij politici en deelnemende burgers. Aan de ene kant gemeenteraadsleden die verwachtten dat de burgertop vooral ging over wat burgers zelf willen doen in hun gemeente, aan de andere kant ingelote burgers die verwachtten dat de gemeenteraad de resultaten van de burgertop zonder meer zou overnemen.

Deze tegenstrijdigheid in doelstellingen en verwachtingen zien we terug aan het einde van de bijeenkomst. Na een dag van deliberatie waarin de deelnemers zelf de agenda bepaalden, werd aan het einde van de dag de door de deelnemers vastgestelde Agenda van Amersfoort (een top tien van thema's voor de stad) aangeboden aan de burgemeester in zijn hoedanigheid van voorzitter van de gemeenteraad. Tegelijkertijd liet de burgemeester weten dat de burgers in de stad het zelf moeten oppakken. In lijn hiermee vroeg de organisatie de deelnemers zich aan te melden bij een van de tien plannen om die in themagroepen te gaan uitvoeren.

De G1000 Amersfoort werd door de organisatie niet gezien als een rivaal voor de gekozen gemeenteraad. Door raadsleden uit te nodigen voor de bijeenkomst, zouden zij zich tevens committeren aan de resultaten. Toch was het uiteindelijk de bedoeling om door een gelote volksvertegenwoordiging de Agenda van Amersfoort voor de nieuwe raadsperiode vast te stellen, en daarmee claimde de G1000 wel degelijk politieke invloed.

Omdat de top tien tamelijk abstract geformuleerde thema's bevatte, is lastig vast te stellen of de G1000 invloed heeft gehad. De thema's zijn niet op de agenda van de gemeenteraad gekomen. Wel is er een vervolg geweest²⁵ in de vorm van een wijk-G1000 in de wijk Kruiskamp en een tweede G1000 in 2016.

BURGERBEGROTING

In veel gemeenten is het voor bewoners mogelijk om een wijkbudget aan te vragen. Deze wijkbudgetten zijn eigenlijk subsidies die kunnen worden gebruikt door bewoners om initiatieven in en voor de wijk te realiseren. Met andere woorden: het is een financieel instrument ter ondersteuning van de eerder besproken bewonersinitiatieven.

Daarnaast hebben zich in navolging van participatieve begrotingsprocessen in Brazilië met name de stad Porto Alegre geldt als grote voorbeeld en in tal van andere steden in het buitenland (onder andere in Antwerpen), ook in Nederland vormen van participatief begroten ontwikkeld waarbij de burgers een rol krijgen in de besluitvorming over (een deel van) de gemeentelijke begroting. De vormen waarin dat gebeurt, zijn heel divers. Zo zijn er na 2008 in veel gemeenten 'bezuinigingsdialogen' met bewoners gehouden waar bewoners mee konden praten over keuzes die er in het kader van bezuinigingen gemaakt moesten worden. Verder zien we veel varianten van wijk- en bewonersbudgetten waar bewoners initiatieven van medebewoners beoordelen en selecteren. Zo worden in Den Bosch initiatieven vanuit de wijk door adviesgroepen van inwoners besproken, waarna het college de keuze maakt. In veel gevallen gaat het om extra geld over de besteding waarvan bewoners kunnen (mee)beslissen.

Een stap verder is de burgerbegroting. Bij een burgerbegroting bepalen inwoners van een bepaald gebied of de gebruikers van een bepaald domein (bijvoorbeeld sport) samen welke onderwerpen ze van belang vinden, waarin ze willen investeren, en welke begrotingskeuzes daarvoor gemaakt moeten worden.⁴⁴ In Nederland wordt hier in verschillende gemeenten mee geëxperimenteerd, waarbij in vier gemeenten (Oldebroek, Breda, Oss/Geffen, en Emmen/Emmerhout) gewerkt wordt met een model dat de kenmerken heeft van het model dat ook in Porto Alegre wordt gebruikt; dat wil zeggen dat de bewoners onderwerpen kunnen agenderen en met het budget tussen bestaande posten in de begroting kunnen schuiven.

Bij een burgerbegroting maken burgers dus zelf de keuzes over de besteding van het budget. Maar de gemeenteraad maakt uiteindelijk de keuze welke delen van de begroting (onderwerpen en bijbehorend budget) vrij inzetbaar zijn voor de burgerbegroting.

BURGERTOPPEN EN BURGERRADEN

De afgelopen jaren zijn er in Nederland tal van 61000'en en andere burger-toppen georganiseerd. Zo waren er, in navolging van de 61000 in België in 2010, 61000'en in Amersfoort, Uden, Groningen, en Nijmegen. Vergelijkbare

burgertoppen waren er onder meer in Amsterdam (over 250 vraagstukken in de stad), Maastricht (over gezondheidszorg) en Utrecht (over duurzaamheid). Alle initiatieven hebben als doel burgers een belangrijkere stem te geven en de democratie te vernieuwen of te ‘verfrissen’.⁴⁵ Het initiatief voor een burgertop gaat soms uit van de bewoners en vertoont dan alle kenmerken van een bewonersinitiatief (zoals bij de eerste G1000 in Amersfoort), maar kan ook uitgaan van de gemeenteraad (zoals bij de G1000 in Uden) of van de wethouder (zoals in Utrecht).

De burgertoppen waar we het hier over hebben, zijn een vorm van democratische vernieuwing die in de literatuur bekendstaat als ‘mini-publics’. Onder mini-publics vallen verschillende varianten van deliberatieve fora; behalve burgertoppen zijn dat ook burgerjury’s, burgerraden, en consensusconferenties.⁴⁶ Burgertoppen en andere mini-publics hebben een aantal kenmerken gemeen. Ten eerste is de selectie van de deelnemers erop gericht de diversiteit van de groep te waarborgen. Dat kan op verschillende manieren. Vaak wordt een beroep gedaan op loting door random sampling. Omdat deze methode elke burger een gelijke kans biedt om deel uit te maken van het mini-public, is de assumptie dat daarmee ook een diversiteit aan ideeën ontstaat. Een tweede gemeenschappelijk kenmerk is dat sterk de nadruk wordt gelegd op het proces van deliberatie en een respectvolle dialoog tussen de deelnemers. Meningsvorming en een vrije uitwisseling van argumenten worden gezien als centrale elementen van deze invulling van democratie.⁴⁷

Een voorbeeld van een burgertop is de in 2014 in Amersfoort gehouden G1000. Het vensterverhaal over deze burgertop illustreert de spanningen tussen deze vorm van participatie en de gemeenteraad.

Naast de burgertop kennen we ook de burgerraad; burgerraden hebben anders dan burgertoppen een wat meer permanent karakter. Maar ook hier wordt een zo divers mogelijke samenstelling van de deelnemersgroep nagestreefd en is de dialoog een essentieel kenmerk. Burgerraden verkeren nog in een experimentele fase. In de gemeente Peel en Maas is tot nu toe de meeste ervaring opgedaan met een burgerraad. De gemeente Peel en Maas heeft de zogeheten Sociale Raad van gelote burgers die de gemeenteraad adviseert over sociale vraagstukken in de gemeente. Per bijeenkomst worden steeds vijftig andere willekeurig gelote burgers uitgenodigd. Op basis van beschikbare informatie gaan de deelnemers met elkaar in gesprek over een sociaal-maatschappelijk vraagstuk in de gemeente. Samen stellen ze hun oordeel vast, waarna de Sociale Raad het oordeel doorstuurt naar de gemeenteraad. Het resultaat van de Sociale Raad wordt altijd behandeld in de gemeenteraad; de gemeenteraad neemt het oor-

deel mee in de besluitvorming over het vraagstuk. Tot nu toe zijn er drie bijeenkomsten van de Sociale Raad geweest: de eerste ging over vrijwilligers in de zorg, de laatste over huisvesting. De thema's worden steeds geformuleerd door een werkgroep van gemeenteraadsleden.⁴⁸

De rol van de gemeenteraad bij burgertoppen en burgerraden neemt in de praktijk verschillende vormen aan. Waar in de gemeente Peel en Maas de gemeenteraad zich gecommitteerd heeft om de resultaten van de Sociale Raad te behandelen en mee te nemen in de besluitvorming, nemen gemeenteraadsleden bij de Groen'ën een afwachtende houding aan. Weer anders was de houding van de gemeenteraad in Utrecht bij de stadsgesprekken met ingelote burgers over een nieuw energieplan; de stadsgesprekken werden vooral gezien als een instrument van het college en de uitkomsten werden door de gemeenteraadsleden dan ook beoordeeld als een onderdeel van een voorstel van het college.⁴⁹

KANTTEKENINGEN BIJ BURGERPARTICIPATIE

De ontwikkeling naar een steeds belangrijker rol voor burgers heeft gevolgen voor de relaties tussen burgers en de politiek en daarmee ook voor de positie van de gemeenteraad. Traditioneel hebben gemeenteraden een aantal rollen: de volksvertegenwoordigende rol, de beleidsvormende of kaderstellende rol, de controlerende rol, en de verbindende rol (in- en extern).⁵⁰ Met name de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad verandert. Gemeenteraadsleden zijn niet langer de vertegenwoordigers die enkel en alleen op basis van politieke programma's de bevolking representeren, ze worden steeds vaker geacht vooral te luisteren naar burgers en ruimte te laten aan initiatieven van burgers.⁵¹ Ook de kaderstellende rol van de gemeenteraad verandert. De gemeenteraad bepaalt nog steeds de kaders voor het beleid, maar doet dat steeds minder op inhoud en meer op het proces; de raad bepaalt de criteria en de randvoorwaarden waaraan het beleid moet voldoen.

De gemeenteraad bepaalt zelf waar de ruimte voor burgers ophoudt en waar sturing door de gemeenteraad is gewenst. Het zou dan ook goed zijn, zoals bepleit door de denktank van de VNG en door de Graaf e.a. om, bijvoorbeeld aan het begin van de raadsperiode, als gemeenteraadsleden met elkaar in gesprek te gaan over de eigen rol, het functioneren van de lokale democratie en de rol van burgerparticipatie daarin.⁵² Daarbij zou in ieder geval in overweging moeten worden genomen dat er ook risico's zijn verbonden aan een grote rol voor burgers.

Een eerste risico is dat burgerparticipatie het geluid versterkt van burgers die zich ook al op andere manieren laten horen in de gemeentepolitiek. Deel-

nemers aan participatietrajecten zijn vaak wat ouder, geboren en getogen in Nederland, en hoogopgeleid, ook als deelnemers geselecteerd zijn door middel van loting.⁵³ Maar democratie vereist dat naar de wensen van alle bewoners wordt geluisterd, ook naar hen die niet actief zijn, dat voorkomen wordt dat bepaalde groepen worden uitgesloten, en dat voorzieningen toegankelijk zijn voor iedereen. Dit vraagt om een actieve rol van politici.

Een tweede risico is dat er onvoldoende ruimte is voor politiek debat en een eigen belangenafweging door de gemeenteraad. Naarmate er meer ruimte wordt gegeven aan burgers, is er feitelijk minder ruimte is voor politieke strijd en belangenafweging.⁵⁴ Tegelijkertijd zal de gemeenteraad soms ook knopen moeten doorhakken bij vraagstukken waarin tegenstrijdige belangen spelen. Dat kan alleen na een politiek debat waarin gemeenteraadsleden hun verschillende politieke opvattingen over het beleid naar voren hebben kunnen brengen, en waar vervolgens de vaak tegenstrijdige belangen worden afgewogen en keuzes worden gemaakt.

Tot slot is er veel onderzoek naar burgerparticipatie, maar dit onderzoek is vooral erg gefragmenteerd; het gaat vaak over enkele vormen, enkele aspecten, of enkele implicaties van participatie. Dat heeft ook te maken met de grote variatie in participatievormen. Meer onderzoek is nodig, en dan met name systematisch vergelijkend onderzoek naar de effecten van verschillende vormen van participatie⁵⁵, de spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek⁵⁶ en de diversiteit van deelnemers bij de verschillende vormen van participatie.

HOOFDSTUK 10

WEL AAN HET HOOFD, MAAR NIET DE BAAS

DE VERHOUDING TUSSEN RAAD EN COLLEGE IN DE PRAKTIJK

PETER CASTENMILLER EN KLAARTJE PETERS

INLEIDING

De Grondwet van 1848 laat er geen twijfel over bestaan: ‘Aan het hoofd der gemeente staat een raad’, stelt artikel 139. Aan deze leerstelling is nooit gemorrelt: tot de dag van vandaag is de raad de baas in de gemeente.¹ Althans, dat is de norm. Thorbecke had het uitdrukkelijk zo bedoeld. Het zouden volgens hem de meest nobelen in de lokale gemeenschap zijn, mensen met een bovengemiddelde *public spirit*, die vanuit hun verbondenheid met de plaatselijke gemeenschap² zitting zouden moeten nemen in de gemeenteraad.³ Vanwege deze excellente bezetting was het vanzelfsprekend dat de raad het ‘hoogste’ orgaan van de gemeente was, waarin deze notabelen naar eigen inzicht sturing gaven aan alles wat volgens hen tot de gemeentelijke huishouding behoort.

Maar: juist degenen op wie dat beroep werd gedaan, waren mensen die ook andere belangrijke taken en verantwoordelijkheden hadden. Er kon geen al te zwaar beslag worden gelegd op hun inzet en tijd. Om die reden was in de Gemeentewet van 1851 de mogelijkheid gecreëerd een dagelijks bestuur te vormen, bestaande uit de burgemeester – lange tijd in menige gemeente de enige professional⁴ – samen met enkele wethouders. Deze wethouders werden benoemd vanuit de raad, en bleven ook raadslid. De liberale rechtsgeleerde Oppenheim, die eerst nog gemeentesecretaris van de stad Groningen was geweest, vermeldt dat in de tweede helft van de negentiende eeuw overwogen is om het dagelijks bestuur louter aan de burgemeester toe te vertrouwen. Dat is niet gebeurd, om-

dat juist met de benoeming van wethouders het ‘hoofdschap’ van de raad werd bevestigd:

Zoo de Grondwet niet gedoogde een deel van het bestuur – het dagelijksche – over te laten aan burgemeester en wethouders, moest daaruit à plus forte de raison volgen, dat niet aan den burgemeester alléén mocht worden gedelegeerd wat dan noodwendig moest geacht worden de taak des raads te zijn. [...] Zij [De Grondwet] schonk den wetgever volkomen vrijheid van beweging en scherpte hem alléén dit ééne in, dat, hoe of wat ook, de raad steeds het hoofdcollege ook *van regering* moet blijven; de niet slechts regelende, maar ook *besturende* macht.⁵

Al in de Gemeentewet van 1851 wordt om deze reden de verantwoordingsplicht van burgemeesters en wethouders vastgelegd: ‘De Burgemeester en Wethouders zijn wegens het dagelijks bestuur aan den Raad verantwoording schuldig en geven te dien aanzien alle door den Raad verlangde inlichtingen.’⁶

In deze bijdrage gaan wij in op de feitelijke verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. We doen dat in belangrijke mate door gebruik te maken van de beschouwingen van enkele gezaghebbende wetenschappers en publicisten, en de rapporten van de staatscommissies waar zij, al dan niet als voorzitter, deel van uitmaakten. Empirisch onderzoek naar de feitelijke verhoudingen tussen raden en colleges in het Nederlands lokaal bestuur is er namelijk tot op de dag van vandaag niet of nauwelijks. De genoemde deskundigen, en de commissies die zij domineerden, hadden vaak wel ervaring in het lokaal bestuur. Hun artikelen en rapporten bevatten naast uitgebreide normatieve beschouwingen hier en daar ook referenties aan de bestuurlijke praktijk van gemeenten. Die hebben wij verzameld en gebruikt als basis voor de schets van de feitelijke relatie tussen gemeenteraad en college door de jaren heen.

Bij lezing van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de deskundigen het erover eens zijn dat de machtsbalans in de praktijk van het lokaal bestuur zonder meer in het voordeel van het college doorslaat. De raad staat daarmee op achterstand. Dat is zo geweest vanaf het moment dat de Nederlandse gemeenten zich begonnen te ontwikkelen als een bestuurslaag met een serieus takenpakket. Het is de raad steeds meer moeite gaan kosten om als hoogste orgaan de lijnen uit te zetten voor het besturen van de lokale gemeenschap. In plaats van daadwerkelijk te sturen komt de raad in een volgende rol, waarbij in feite enkel nog de controle van het college resteert, wat de grondlegger van de bestuurswetenschappen in Nederland G.A. van Poelje ertoe bracht te spreken van ‘de allescontrolerende

raad;⁷ overigens zonder dat hij daarmee bedoelde te zeggen dat de raad succesvol is in zijn controlerende rol. We komen daar aan het slot van dit hoofdstuk nog uitgebreid op terug.

VERNIEUWD LOKAAL BESTUUR [TWEDE HELFT 19E EEUW]

Met de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 wilde Thorbecke, en met hem de liberalen, veel veranderen in het functioneren van het openbaar bestuur. In de praktijk verliepen de veranderingen echter langzaam. In veel gemeenten waren de burgemeester en de secretaris de enige twee professionele bestuurders, waarbij in kleinere gemeenten deze functies in één persoon verenigd konden zijn. De raad als ‘besturende macht’ moest daar tegenwicht tegen bieden, en dat kon in belangrijke mate via de wethouders, die door en uit de raad werden benoemd – de ‘vertrouwensmannen’ van de raad.⁸ Maar het duurde enige tijd voordat de rollen en verantwoordelijkheden van wethouders in de praktijk uitgekristalliseerd waren. Langere tijd werden die toch vooral beschouwd als ‘hulpje’ van de burgemeester, in plaats van als min of meer zelfstandige uitvoerders van raadsbesluiten. Nu luisterde dat in de praktijk ook niet al te nauw, omdat het takenpakket van gemeenten zeer beperkt was. Zelfs in de grootste gemeente van het land, Amsterdam, deden de wethouders tot halverwege de jaren ’90 van de negentiende eeuw hun bestuurlijke taken naast hun werk als advocaat of industrieel.⁹

Van doorslaggevend belang voor de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente was de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket in de laatste decennia van de negentiende eeuw. In die periode werden gemeenten actiever en rekenden zij steeds meer taken tot hun verantwoordelijkheid, zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze bundel. Dit leidde natuurlijk tot een uitbreiding van de ambtelijke organisatie en betekende dat het dagelijks bestuur van de gemeente, zeker in de grotere gemeenten, steeds meer een dagtaak werd. De beroepswethouder deed zijn intrede vanaf het begin van de twintigste eeuw, en op grote schaal na de invoering van het algemeen kiesrecht.¹⁰ Dat leidde tot een verschuiving van de bestuursmacht van de raad naar het college,¹¹ tot een toenemende afstand tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders en tot de groeiende noodzaak voor de raad om grip te krijgen op het werk van het college. Over de wijze waarop gemeenteraden aan die rol invulling gaven, weten we slechts heel weinig. Vermoedelijk zijn ook de verschillen tussen de meer dan duizend toenmalige gemeenten te groot om algemene lijnen te kunnen schetsen. Maar de stellige indruk is, ook gezien de beschouwingen aan het begin van de twintigste eeuw over de noodzaak van

aanpassingen van het bestuurlijk stelsel op lokaal niveau, dat het lokale bestuur gedurende de negentiende eeuw in zijn overzichtelijkheid en beperktheid aan taken en verantwoordelijkheden, zonder grote problemen of tegenstellingen tussen raad en college de zaakjes wist te klaren. Maar de twintigste eeuw stelde nieuwe uitdagingen aan het lokale bestuur.

TWIJFEL AAN HET HOOFDSCHAP VAN DE RAAD (1917-1950)

De invoering van het algemeen kiesrecht impliceert voor Van Poelje een definitieve breuk met de negentiende-eeuwse staatsleer:

Met de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging is een bepaalde periode in de staatskundige geschiedenis van het Nederlandsche volk afgesloten en een nieuw tijdvak begonnen. Hoe de toekomstige ontwikkeling zijn zal, is niet met eenige zekerheid te voorspellen, maar een terugkeer tot het oude mogen wij uitgesloten achten.¹²

Hij voorziet dat met de invoering van het algemeen kiesrecht de rol van politieke partijen in het lokaal bestuur zal toenemen.¹³ Op termijn zou dat het nastreven van het algemeen belang, dat de gemeenteraad geacht wordt te ambiëren, onder druk kunnen zetten. De nieuwe rol van de raad wordt in de politiserende omstandigheden tweeledig: ‘spelen voor de bühne’ en ‘vragenstellen’. Met spelen voor de bühne bedoelt hij dat achter de schermen beslissingen al lang in kannen en kruiken zijn, maar dat voor de bediening van de achterban het raadslid zich toch even moet laten zien.¹⁴

Ook de Staatscommissie-Oppenheim, ingesteld door de toenmalige regering in 1918 om voorstellen te doen voor herziening van de Gemeentewet, meent dat de invoering van het algemeen kiesrecht een goede aanleiding is voor actualisatie van die wet.

Hoe voortreffelijk de wet [van 1851] moge hebben gewerkt en in menig opzicht nog werkt, de tijd is nochtans aan haar niet spoorloos voorbijgegaan. De gemeenten van onze dagen, vooral de groote en allergrootste, vertoonen een gansch ander beeld, stellen aan hare bestuurders veel hoogere eischen dan de gemeenten, die de wetgever van 1851 kende en voor oogen had, toen hij zijne regeling trof.¹⁵

Door ‘de geweldige uitzetting [uitbreiding] der gemeentelijke taak’ raakt de raad overbelast, aldus de commissie. ‘Dat maakt dat hij [de gemeenteraad] in schier

alle zaken, de nietigste niet uitgesloten, moet worden gemoeid. Burgemeester en wethouders vermogen al heel weinig zonder dat zij den raad in hun voornemens hebben gekend.' De raadsagenda met te behandelen onderwerpen is in de loop van de tijd 'uitgedijd' en 'heeft een omvang aangenomen die den raad niet meer in staat stelt ze alle behoorlijk te bestuderen'.¹⁶ Bovendien wordt het college van B&W meegezogen in de drukte van de raad. De wethouders moeten immers deelnemen aan diezelfde 'vele en lange raadsvergaderingen' die ook door de burgemeester moeten worden voorbereid en voorgezeten. De commissie stelt voor om de wettelijke verantwoordelijkheid voor een aantal taken van de raad naar het college te verschuiven, waarbij echter het toezicht op het college van B&W en verantwoording die het college aan de raad moet afleggen 'onbeperkt' blijven.¹⁷ Hoewel het advies de urgentie voor veranderingen benadrukt, worden de voorstellen niet overgenomen door de regering. Maar de toon is gezet. Met de overbelasting van de raad, de almaar groeiende dominantie van de uitvoerende macht, de politisering van de raad en de toegenomen zelfstandige positie van uitvoerende diensten benoemt deze commissie al in 1920 alle thema's die gedurende de hele twintigste eeuw keer op keer worden onderscheiden en geïdentificeerd – en niet worden verholpen.

De grote veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie en de gevolgen daarvoor het gemeentebestuur waren enkele jaren eerder ook al aan de orde gesteld door Van Poelje, die de leer van het lokale bestuur in ons land beheerst in de eerste decennia van de twintigste eeuw. In 1914 opent hij een artikel onder de veelzeggende titel 'De controlerende raad' met de volgende zin: 'En wat heeft nu de ontwikkeling van zestig jaren ons gebracht? Het is kort, met een paar woorden slechts te zeggen: in plaats van de regerende de *alles controlerende* raad.'¹⁸ Enkele jaren voor de Staatscommissie-Oppenheim signaleert hij dat gemeentelijke diensten groeien en zich professionaliseren. Daardoor ontstaan er coalities van wethouders en directeurs of hoofdambtenaren die gezamenlijk een uitvoerende dienst aansturen. Dat zet niet alleen de collegialiteit van het bestuur in het college onder druk, maar maakt het voor de raad zo wel heel lastig om zicht te houden op de uitvoering van beleid.

In 1921 is Van Poelje over de positie van de raad nog meer uitgesproken. Hij beschrijft dat met de toenemende industrialisatie en modernisering van de toenmalige samenleving er zowel een taakverzwaring als schaalvergroting van gemeenten plaatsvindt. Hierdoor gaat de praktijk van het lokaal bestuur afwijken van hetgeen de wetgever (Thorbecke) in de negentiende eeuw had voorzien. 'De gemeente uit den tijd, toen de Gemeentewet tot stand kwam, was een geheel andere dan de gemeente van thans; zij kende niet of nauwelijks een groot gedeelte van de werkzaamheden die thans van de taak der gemeente de hoofdbestanddee-

len vormen.¹⁹ Nadat hij beschreven heeft hoe de raad, volgens de negentiende-eeuwse leer, invulling geacht werd te geven aan het hoofdschap, stelt hij vast:

De stelling dat al deze werkzaamheden, welke volgens de inzichten van den wetgever de hoofdtak van den raad moesten vormen, tegenover hetgeen zijn hoofdtak geworden is [zijn algemeen controlerende en de richting van het gemeentelijk bestuursbeleid bepalende werkzaamheden] een zeer ondergeschikte beteekenis hebben gekregen, wordt bevestigd door de ervaring van iedere dag.²⁰

Even verderop constateert hij: ‘Zoo is het aanzien van de regelende raad gedaald; een andere, de controleerende raad heeft zijn plaats ingenomen. Daardoor is, terwijl de wet geen verandering onderging, niettemin het gemeenterecht van inhoud geheel veranderd.’²¹ Aansluitend stelt Van Poelje vast dat de invloed van het college van B&W aanzienlijk is toegenomen, en dat binnen het college de wethouders een meer zelfstandige positie hebben verkregen dan binnen de kaders van het collegiaal bestuur wenselijk wordt geacht. Van Poelje wil de volle consequenties van deze ontwikkeling trekken als hij stelt dat de verkiezing van een wethouder van buiten de raad mogelijk moet worden gemaakt.²² In latere artikelen²³ bevestigt Van Poelje keer op keer deze observaties en opvattingen.

De ongelijke machtsbalans is niet een thema waar in de praktijk van het lokaal bestuur openlijk over wordt gesproken. In leerboeken bedoeld voor de praktijk wordt behendig om de spanning tussen raad en college heen gelopen. Zo benoemt Koelma, gemeentesecretaris van Alkmaar en gezaghebbend auteur ter onderrichting van de gemeenteambtenaren ‘... dat het college van burgemeester en wethouders feitelijk de centrale positie in de gemeente inneemt.’²⁴ Maar eerder in zijn leerboek heeft hij er dan al het beste van gemaakt voor de raad:

Wij komen hiermede tot een beschouwing over de verhouding van het college tot den raad. Dit is een allerbelangrijkst vraagstuk, omdat het hier gaat om een vergelijk te vinden tusschen de theorie, die den raad plaatst aan het hoofd van de huishouding der gemeente, en de eischen der praktijk, die de feitelijke macht in velerlei opzicht brengt bij burgemeester en wethouders. Groote beteekenis moet men daarom toekennen aan de bevoegdheid van den raad om het college en elk lid afzonderlijk voor het door het college gevoerde bestuur van de huishouding der gemeente ter verantwoording te roepen (art 216). Hierdoor staat het college onder voortdurende contrôle van den raad.²⁵

Al met al bestaat er al in de eerste helft van de twintigste eeuw consensus over de constatering dat het dagelijks bestuur en daarmee de feitelijke macht in het gemeentebestuur liggen bij het college. Daarmee zit er voor de raad niets anders op dan zich vooral te concentreren op het controleren van het college.

KLAGEN OVER CONTROLEDRUK

Het is van alle tijden dat lokale bestuurders erover klagen dat ze te zeer gecontroleerd worden. Van Poelje sprak in dit verband in 1914 al van de 'allescontroleerende' raad, die daarmee de waardevolle tijd van burgemeesters en wethouders te zeer belastte.

De introductie van het dualisme gaf een nieuwe impuls aan dit sentiment. Om de controlerende rol van de raad te versterken, adviseerde de Staatscommissie-Elzinga om verschillende nieuwe instrumenten aan het repertoire van de raad toe te voegen, en werd de aandacht gevestigd op enkele reeds bestaande instrumenten. Binnen enkele jaren was het onder gemeentebestuurders 'bon ton' geworden om te klagen over een vermeende 'controle-toren' in het lokaal bestuur. In die tijd bracht de beroepsvereniging van gemeentesecretarissen een publicatie uit onder de aansprekende titel 'Met lef en durf de controletoren aanpakken'. Uitgangspunt, volgens de auteurs, is dat 'iedereen' minder controle- en verantwoordingsdruk zou nastreven. Betoogd wordt dat veel bestaande controle-instrumenten in de praktijk te weinig rendement hebben, hetgeen uitmondt in een advies om vooral uit te gaan van meer vertrouwen.

In 2009 stond de toenmalige staatssecretaris van BZK mede onder druk van dit sentiment op het punt om artikel 213a uit de Gemeentewet te schrappen. In dit artikel staat dat het College van B&W periodiek moet rapporteren aan de raad over onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid. Uit het door B&A Groep in 2008 uitgevoerde onderzoek naar 'de Staat van het dualisme' was gebleken dat in veel gemeenten helemaal geen zogeheten artikel 213a-onderzoeken werden uitgevoerd. Opmerkelijk is dat dit 'slechte' gedrag van colleges nu beloofd leek te gaan worden door de wetgever. Uiteindelijk is geen gevolg gegeven aan dit voornemen, omdat de wetgever zich realiseerde dat de verantwoordelijkheden van gemeenten met de grote decentralisaties in het sociaal domein aanzienlijk zouden toenemen. Maar de indruk bestaat dat er sindsdien niets veranderd is en er nog steeds weinig over artikel 213a-onderzoek wordt gerapporteerd aan raden.

TOENEMENDE COMPLEXITEIT EN URGENTIE (NAOORLOGSE PERIODE)

Het spreekt voor zich dat Nederland vanaf de meidagen van 1940 wel wat anders aan zijn hoofd heeft dan nadenken over de spanning tussen theorie en praktijk van het gemeentebestuur. Dat geldt ook voor de eerste jaren na de oorlog, hoewel in 1948 de Gemeentewet op een fundamenteel punt wordt gewijzigd. Een nieuw toegevoegd artikel 87a stelt: ‘De raad is bevoegd aan een wethouder tussentijds ontslag te verlenen, ingeval deze heeft opgehouden het vertrouwen van de raad te bezitten.’ Het betreft een belangrijke uitbreiding van de controlerende raadsbevoegdheden jegens het college, ingegeven door onrust over de invloed van de CPN in sommige gemeentebesturen in Nederland.²⁶ Pas in de jaren zeventig gaat deze bepaling functioneren als een meer reguliere sanctie op de verantwoordingsplicht van de collegeleden. Vanaf dat moment is er sprake van een min of meer volwaardige politieke verantwoordelijkheid in het lokaal bestuur.²⁷

Halverwege de jaren vijftig wordt de discussie over het bestel nieuw leven ingeblazen met het rapport van de Staatscommissie-De Quay. De commissie maakt in essentie dezelfde analyse als de commissie-Oppenheim, haar voorganger uit 1920: gemeenten worden nog groter, krijgen nog meer verantwoordelijkheden, de ambtelijke organisatie wordt professioneler en de grip van colleges van B&W op het bestuur neemt toe, ten koste van de raad. De commissie-De Quay is in 1952 door de regering ingesteld om een advies te geven over het bestuur van de ‘grote gemeenten’, waar deze ontwikkelingen zo manifest zijn dat ze steeds meer als een probleem worden beschouwd. Zo constateert de commissie dat in grote gemeenten de afstand tussen bestuur en bestuurden dusdanig groot is geworden dat het college van B&W als dagelijks bestuur bijna onbereikbaar is geworden voor burgers. Dat is geen bestuur meer dat midden in de gemeenschap staat.²⁸ De commissie beschrijft hoe in de leer van het lokaal bestuur de raad aan het hoofd staat van de gemeente en de wethouders belast zijn met het dagelijks bestuur, om vervolgens droogjes te stellen:

De werkelijkheid beantwoordt niet meer aan dit wettelijk schema. Bij herhaling is er reeds op gewezen, dat de taak van de gemeenteraad als bestuursorgaan is verzwakt en dat hij gaandeweg meer is geworden een college, dat door anderen voorgestelde maatregelen beoordeelt en dat door het kenbaar maken van wensen en door opbouwende critiek tot het ahangig maken van maatregelen aanspoort. [...] De bemoeiingen van het college van burgemeester en wethouders zijn met de voorbereiding van datgene, waarover de raad te beslissen heeft, geenszins uitgeput. Veeleer

is het zo, dat de behandeling van de voorstellen aan de raad slechts een ondergeschikt deel van de taak van dat college uitmaakt.²⁹

Een paar jaar later introduceert Brasz een nieuw element in de discussie over de toenemende machteloosheid van de raad: het gewone raadslid behoort tot ‘het minst geïnformeerde deel van de vergadering’. Brasz vervolgt: ‘Dat geldt in het algemeen zowel voor de juridische en technische kennis als ten aanzien van de inside information betreffende de beleidsachtergronden van de voorstellen. De burgemeester, de wethouders en de secretaris, die als dagelijks bestuur (college van burgemeester en wethouders) veelvuldig bijeen zijn in een niet openbare bijeenkomst, komen veel beter beslagen op het ijs.’³⁰ In dit verband wijst Brasz er op dat ‘een eeuw geleden’ raadsleden werden gerekruteerd uit de meest gezaghebbende en rijkste families. Mede daardoor hadden zij goede kennis van zaken van wat er in de gemeenschap en de raad speelde. Met het wegvallen van dit sociaal gezag vallen raadsleden terug op het gezag van hun fractie en daarmee op hun politieke partij. In plaats van vertegenwoordigers van het algemeen belang te zijn, bedienen raadsleden louter nog de eigen achterban. Dat doen zij door in de raad getuigenis af te leggen van hun partijvoorkeuren en als waakhond te fungeren als zij menen dat hun partijbelangen onvoldoende door het college worden bediend, zoals Van Poelje in 1914 al voorspelde. Over de wethouders zegt Brasz: ‘De rol van de wethouders in het plaatselijke politieke proces verschilt van de burgemeestersrol o.a. in zoverre, dat hij samenvalt met die van raadslid. Maar in het machtspatroon krijgt, vergeleken met de betrekkelijke zwakte van het gewone raadslid, de wethouder meer accent. Hij is veel beter geïnformeerd.’³¹

Iets meer dan tien jaar na Brasz besteedt ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten³² uitgebreid aandacht aan de veranderende posities van zowel de wethouder als het raadslid. Een nieuwigheid is dat hiertoe door de VNG-afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek een praktijkverkenning is uitgevoerd door middel van een enquête onder bestuurders. Wat de wethouder betreft constateert de door de VNG ingestelde commissie-Merkx dat deze zich heeft ontwikkeld tot een beroepsbestuurder: ‘De Commissie stelt vast dat er een discrepantie is ontstaan tussen de positie van de wethouder zoals deze in de wet geregeld is en zoals deze zich in de praktijk manifesteert.’³³ Deze commissie sluit zich aan bij Van Poelje met de constatering: ‘Als voorbeeld moge dienen de omstandigheid dat de gemeenteraad, in de wet bedoeld als hoogste gemeentelijk bestuursorgaan in een monistische structuur, geleidelijk aan veel-er de rol is gaan vervullen van een controlerend lichaam ten opzichte van het

college in een dualistische structuur.³⁴ Deze commissie gaat ook uitgebreid in op de suggestie van Van Poelje om het mogelijk te maken om wethouders van buiten de raad te benoemen, maar wijst deze af.

Twee jaar later publiceert de commissie-Merkx ook een rapport over de gemeenteraad.³⁵ De commissie constateert dat de raad een informatieachterstand heeft ten opzichte van het college, dat het ambtelijk apparaat vooral gericht is op het college en dat ambtelijke steun voor de raad veelal ontbreekt. Het rapport van de commissie getuigt van een oplossingsgerichte instelling: de commissie wil dat de raad beter invulling kan geven aan het ‘bestuursprimaat’ en pleit daarom voor het versterken van de rechtspositie van raadsleden, een betere vergoeding, betere scholingsmogelijkheden, een betere informatievoorziening en het mogelijk maken van ambtelijke ondersteuning ten behoeve van de raad. De raad moet ook in de gelegenheid worden gesteld om externe deskundigen te consulteren en het besluitvormingsproces moet transparanter ingericht worden.

De commissie-Merkx constateert, zo aan het begin van de jaren zeventig, dat politieke profilering in het lokaal bestuur een extra versnelling heeft gekregen.³⁶ Deze ontwikkeling wordt in die jaren aangejaagd door de PvdA, en in het bijzonder de Nieuw-Linksstroming binnen deze partij. Macht moet op elk niveau worden bevochten, in de wijk, in maatschappelijke organisaties zoals woningcorporaties, welzijnsinstellingen en universiteiten, en dus zeker ook in de raad. De PvdA roept de verschillende lokale afdelingen op om te streven naar programmacolleges. In plaats van de stilzwijgende afspraak dat in gemeenten de grootste partijen elk een wethouder leveren, zouden colleges kunnen worden gevormd op basis van programmatische afspraken door partijen, die gezamenlijk de meerderheid hebben. In diezelfde publicatie wordt een radicale breuk bepleit met de gedachte dat een gemeenteraad gericht kan zijn op een ‘algemeen belang’: ‘Een breuk met ons eigen, veelal apolitieke raadsgedrag. En een afscheid van het apolitieke stadsbestuur.’³⁷ Aangezien in vele gemeenten nadien de PvdA decennialang de grootste partij zal blijken te zijn, wordt het in deze periode steeds meer gemeengoed om expliciet machtspolitiek te bedrijven in de raad. Andere partijen worden min of meer gedwongen daarin mee te gaan. Al met al geeft dat een extra impuls aan het loslaten van de gedachte dat de raad een waarachtig *algemeen* bestuur is van de gemeente.

De politisering heeft ook betekenis voor het functioneren van de raad ten opzichte van het college. De band tussen wethouder en fractie wordt hechter, omdat de wethouder er belang bij heeft om de meerderheid te koesteren. Een gevolg daarvan is dat raadsleden van coalitiepartijen een betere informatiepositie hebben dan hun collega’s van oppositiefracties. Dit betekent verder dat de

beïnvloeding van het collegebeleid ook meer via de partijkanalen gaat lopen. Hoe en in welke mate dat plaatsvond, is achteraf niet meer vast te stellen. Geen van de auteurs die wij tot nu toe citeerden, heeft aandacht besteed aan deze ontwikkeling. De hierna genoemde VNG-commissie-Merkx is de eerste die er in 1974 enkele voorzichtige woorden aan wijdt.³⁸

De instelling van de commissie-Merkx door de VNG is een van de stappen in het langdurige proces van wijziging van de Gemeentewet, die uiteindelijk in 1994 haar beslag krijgt. De wet wordt wel aangepast, maar de Staatscommissie-Elzinga constateert in 2001 dat de wijziging van de Gemeentewet van 1994 een poging was om ‘het gemeentelijk bestel bij de tijd te houden met behoud van de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten’.³⁹ Anders gezegd: grote en principiële wijzigingen worden niet doorgevoerd. Dit ondanks het feit dat in de tweede helft van de twintigste eeuw keer op keer wordt vastgesteld dat de feitelijke positie van de raad mijlenver is verwijderd van wat de negentiende-eeuwse wetgever beoogde, en de urgentie om de praktijk en de wet meer in overeenstemming te brengen steeds meer wordt gevoeld. Maar de wijziging van de Gemeentewet in 1994 kan worden getypeerd als het ‘in zijn uiterste consequentie’ doorvoeren van de strategie om de raad zijn formele positie als hoogste orgaan te laten behouden.⁴⁰ Alle rek is er wel uit.

ZOOZ: DE KNOOP DOORGEHAKT, OF TOCH NIET?

Aan het eind van de twintigste eeuw besluiten regering en parlement dat het toch tijd is om de verhouding tussen raad en college in formele zin aan te passen. Aanleiding en belangrijk motief voor de ‘dualisering’ is de gevoelde noodzaak om de lokale democratie te versterken. Over de robuustheid daarvan bestaan zorgen, en de tijd lijkt eindelijk rijp om de dominantie van het college ten opzichte van de raad te erkennen en het stelsel door aanpassing van de onderlinge bevoegdhedenverdeling te verbeteren. In 1998 stelt de regering daarom opnieuw een Staatscommissie in, die als naam ‘Dualisme en lokale democratie’ krijgt. Het feit dat in de naamgeving verwezen wordt naar het dualisme geeft aan dat de beslissing eigenlijk al is gevallen: het lokaal bestuur moet een dualistisch karakter krijgen.

Deze staatscommissie, zoals gebruikelijk aangeduid met de naam van haar voorzitter als de commissie-Elzinga, maakt een gedegen analyse van zowel de historische achtergronden en ontwikkelingen van het lokaal bestuur als van de bestaande praktijk. Uit onderzoek⁴¹ dat de commissie laat verrichten naar de feitelijke rol- en taakvervulling door de actoren in het lokaal bestuur blijkt dat er veel lippendienst wordt bewezen aan de leidende rol van de gemeenteraad,

maar dat de bestuurspraktijk een ander beeld laat zien. De raad delegeert op grote schaal bestuursbevoegdheden aan het college, terwijl daar vaak niet of nauwelijks voorwaarden aan worden verbonden.⁴² De commissie constateert verder dat de volksvertegenwoordigende (agenderende) en de controlerende rol van de raad onvoldoende uit de verf komen. Zo worden de beschikbare controle-instrumenten relatief weinig gebruikt. De verklaring daarvoor ligt in het monistisch ideaal:

Vanuit het formele model, waarin het college wordt gezien als een ‘eerste commissie’ uit de raad, is er geen reden om zwaarwegende controle-instrumenten van de raad jegens de wethouders in het leven te roepen. Het regelgevende en bestuurlijke primaat van de raad zouden immers meer dan voldoende moeten zijn en alle waarborgen in zich dragen om de wethouders in hun afgeleide rol te houden.⁴³

Interessant is de vaststelling dat uit het onderzoek onder raadsleden blijkt dat zij veel waarde hechten aan die controlerende rol, maar volgens de commissie is dit in tegenspraak met ‘de praktijk waarin dit in veel gemeenten van veel minder betekenis blijkt te zijn’.⁴⁴

Deze analyse leidt ertoe dat de commissie ontkennend antwoordt op de vraag ‘of de raad zijn centrale positie in het gemeentelijk bestel, behalve in zuiver formele zin, ook feitelijk nog wel kan waarmaken.’⁴⁵ De commissie stelt voor om taken en bevoegdheden van gemeenteraad en college van B&W scherper van elkaar te scheiden. Het college moet meer zelfstandig uitvoerende bevoegdheden krijgen, terwijl de gemeenteraad geacht wordt zich te wijden aan ‘kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen’,⁴⁶ en te stoppen met meebesturen. Omdat wethouders in een dergelijk stelsel niet langer deel uitmaken van de raad, wordt het voorstel gedaan, in navolging van Van Poelje, dat wethouders geen deel meer uitmaken van de raad en niet meer eerst als raadslid verkozen hoeven te worden.

De commissie-Elzinga ziet het als haar opdracht om de controlerende functie van de gemeenteraad te versterken. Voorheen, zo meende deze commissie, was de controlerende functie van de raad te weinig ontwikkeld. Tegelijkertijd hebben we in dit hoofdstuk eerder laten zien dat sinds het begin van de twintigste eeuw diverse beschouwers van het lokale bestuur spraken van een ‘allescontrolerende’ raad. Is hier sprake van een tegenstelling? Bij nadere beschouwing is dat niet het geval. Van Poelje en anderen hebben nooit bedoeld te zeggen dat de raad in de lokale praktijk alles wat het college doet goed controleert. De typering duidt

veeleer op de ontwikkeling dat de raad in het steeds ingewikkelder wordende lokaal bestuur de rol van medebestuurder heeft verloren en steeds meer in de controlerende positie wordt geduwd. In Van Poeljes woorden: ‘Nee, zeggen wij, de Raad van thans is als een “verkeersagent”, ook een uitvinding van deze dagen, die op de hoek van een drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen, en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat. En ziet hij iets dat niet in de haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op en het verkeer staat stil.’⁴⁷ Controleren is in deze benadering slechts een aftreksel van het ideaal van ‘hoogste orgaan’, van besturen van de gemeente. Wat resteert, is de bevoegdheid om in geval van twijfel op de rem te gaan staan. In de praktijk betekent dat veelal dat de raadsleden zich met van alles willen bemoeien, maar daartoe steeds minder in staat zijn, en hun rol slechts kunnen vervullen door voorstellen één voor één als hamerstuk te laten passeren, om dan plotseling een avond lang te gaan bakkeleien over iets wat nauwelijks van belang lijkt.

De commissie-Elzinga verwoordt het als volgt:

Om tegen het groeiende feitelijke overwicht van het college bij het vervullen van de gemeentelijke bestuurstaak enigszins tegenwicht te kunnen bieden, zijn in het vervolg van deze eeuw controle-instrumenten voor de raad geïntroduceerd. Deze ontwikkeling van verantwoordings- en controle-instrumenten voor de raad moet dus worden verklaard vanuit het steeds scherper wordende materiële machtsoverwicht van het college waarbij aan de raad compensatie moest worden geboden voor het steeds verder versralen van de eigen bestuursfunctie. De notie van het aan de raad toekomende bestuurlijk primaat is van deze ontwikkeling zowel de motor als de rem geweest.⁴⁸

De Staatscommissie heeft geleerd van haar eerdere voorgangers, die soms vergaande voorstellen deden die zelden tot nooit werden vertaald in concrete wetgeving. Om acceptatie van de voorstellen te vereenvoudigen en te versnellen, zijn de voorstellen zo gedaan dat de Grondwet daarvoor niet gewijzigd hoeft te worden. Een consequentie daarvan is wel dat in formele zin de positie van de raad als hoogste orgaan ongewijzigd blijft. De raad behoudt het recht om zich met ‘alles’ te bemoeien, ook met de versterkte uitvoerende bevoegdheden van het college. Weliswaar hoeft de raad dat niet te doen, maar hij mag dat wel. Met invoering van het drieluik ‘kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordi-

gen' en de versterking van het (controle-)instrumentarium van de raad zou de indruk kunnen worden gewekt dat de opdracht aan de raad eerder is verruimd dan beperkt.

Het kabinet neemt het advies van de commissie-Elzinga over, wat eind 2001 leidt tot voorstellen voor een Wet dualisering gemeentebestuur, en in samenhang daarmee aanpassing van de Gemeentewet. Na de gemeenteraadsverkiezingen van voorjaar 2002 treden de wijzigingen in werking. De invoering gaat gepaard met een uitgebreide ondersteuningscampagne van rijksoverheid en VNG, getiteld de 'Vernieuwingsimpuls'. Doel van de campagne, die loopt van 2000 tot 2006, is om 'cultuurvernieuwing' te stimuleren en de invoering van dualisme in gemeenten te ondersteunen.

DE VERHOUDING RAAD-COLLEGE IN HET HEDEN

Wat kunnen we zeggen over de effecten van de wetswijziging met bijbehorende Vernieuwingsimpuls? De invoering van het dualisme heeft zonder twijfel gevolgen gehad voor het lokaal bestuur, en de verhouding tussen college en raad in het bijzonder. De raad vergadert nog steeds vrijwel uitsluitend over collegevoorstellen maar stelt, vaak geleid door een presidium van fractievoorzitters, zijn eigen agenda vast en organiseert zijn werkzaamheden met hulp van de eigen griffier. De gemeentesecretaris ondersteunt enkel nog het college. Collegeleden zijn voortaan te gast bij de raad, wat zeker in de beginjaren op diverse plaatsen leidt tot kolderieke en soms gênante discussies over hun (zit) plaats in de raadzaal. Maar er verandert wel degelijk iets in de feitelijke verhoudingen, wat vooral goed zichtbaar is in de raadscommissies: de wethouder behoudt zijn informatievoorsprong op de raadsleden, maar het inleveren van het voorzitterschap heeft zijn invloed in die vergaderingen aanzienlijk beperkt. Hij maakt ook geen deel meer uit van de fractie, en hoewel de banden zeker niet worden doorgeknipt wordt de relatie tussen fracties en 'hun' wethouder beduidend minder intensief. Verder is er de afgelopen jaren vrij veel aandacht geweest voor het aantal wethouders dat moet aftreden,⁴⁹ maar die trend was al ingezet ruim vóór de invoering van het dualisme en heeft zich na een piek in de periode 2006-2010 inmiddels ook weer gestabiliseerd.⁵⁰

Met het ontvlechten van de bevoegdheden van raad en college moest door de dualisering zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad worden versterkt. Het in de praktijk geldende recht van initiatief en het recht van amendement voor een individueel raadslid zijn nu in de Gemeentewet vastgelegd (artikel 147); het recht op ambtelijke bijstand is nieuw toegevoegd (artikel 33 lid 1). Wat betreft de controlerende rol is er het recht op onderzoek in de vorm

van een raadsenquête bijgekomen (artikel 155a lid 1), zijn er verplichte doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken door het college (artikel 213a) en hebben gemeenten bovendien verplicht een rekenkamer of rekenkamercommissie (artikel 182). Hoewel er weinig wetenschappelijke data beschikbaar zijn, lijkt het erop dat over de opbrengsten van het versterken van de kaderstellende en controlerende rol geen hoge verwachtingen hoeven te bestaan. Van Ostaaijen⁵¹ constateert dat er een kleine vijftien jaar na de invoering van het dualisme nog steeds veel onduidelijkheden bestaan over de precieze inhoud van de kaderstellende verantwoordelijkheden van de raad. Het initiatief voor nieuw beleid ligt volgens hem nog steeds overwegend bij het college. Ook enkele jaren eerder werd al vastgesteld, op basis van een in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd onderzoek, dat het overgrote deel van de voorbereiding van raadsbesluiten plaatsvindt vanuit het college. In datzelfde onderzoek geven veel raadsleden aan goede en onafhankelijke steun te ondervinden van de griffie.⁵² De ondersteuning is echter beperkt, zeker in verhouding tot het ambtelijk apparaat. Gemiddeld gaat het in 2016 om 2,85 fte, dat is inclusief de griffier zelf. Ongeveer de helft van de raadsgriffiers zegt zich vooral te concentreren op de basale taken als het organiseren en notuleren van vergaderingen.⁵³

De beschikbare (nieuwe) controle-instrumenten van de raad worden nog steeds niet intensief gebruikt, zo blijkt uit het eerdergenoemde onderzoek uit 2008. Controleren gebeurt bij uitstek bij de behandeling van de jaarrekening en andere documenten in de gemeentelijke planning- en controlcyclus. Dit zijn in de meeste gemeenteraden bepaald geen hoogtepunten in het jaar,⁵⁴ ondanks het feit dat er recentelijk in enkele gemeenten wordt geëxperimenteerd met nieuwe manieren van controleren door de raad.⁵⁵ Voor de Tweede Kamer weten we uit recent onderzoek dat er in de praktijk nogal wat mankeert aan de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging, variërend van onjuiste, tekortschietende, verhullende, misleidende, selectieve tot overdadige informatie.⁵⁶ Voor het lokaal bestuur weten we hierover veel minder, maar verkennend onderzoek uit 2013 laat zien dat er alle reden is om aan te nemen dat het op lokaal niveau niet anders gaat.⁵⁷ Het effect van het werk van de gemeentelijke rekenkamer(commis)sie is nauwelijks bekend, maar het lijkt er sterk op dat hun impact niet moet worden overschat. Het merendeel van de rekenkamer(commis)sie komt tot hooguit twee à drie onderzoeken per jaar en beschikt daarbij over een uiterst beperkt budget.⁵⁸ Raadsleden voelen zich in veel opzichten overbelast⁵⁹ en raadsgriffiers zien in meerderheid een raad die volgzzaam is aan het college.⁶⁰ Daarnaast staat het groeiend aantal bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin gemeenten hun taken organiseren volgens

velen een goede controle in de weg: 30% van de raadsleden vindt dat ze onvoldoende kennis en expertise hebben om goede controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, en meer dan twee derde van de raadsleden vindt de toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen zelfs een bedreiging voor de lokale democratie.⁶¹ De president van de Algemene Rekenkamer waarschuwde recentelijk voor de bezuinigingen op toezicht en controle over de volle breedte van de overheid, en voor het gebrek aan inzicht in de effecten van de decentralisaties in het lokaal bestuur.⁶²

TEN SLOTTE

Gedurende de hele twintigste eeuw bestaat er serieuze twijfel of de raad de prentie van 'het hoogste orgaan van de gemeente' in de praktijk wel waarmaakt. Uit de beschouwingen valt duidelijk op te maken dat de macht in de gemeente in belangrijke mate berust bij de uitvoerende macht, dat wil zeggen het college van B&W. Die macht is stevig verankerd, en neemt alleen maar toe door het voortdurende proces van taakverzwaring, professionalisering en schaalvergroting van gemeenten. Diverse deskundigen constateren door de jaren heen keer op keer dat het meebesturen door de overbelaste 'leken' in de raad er in de praktijk helemaal niet van komt. Naar hun mening kan er slechts nog sprake zijn van controleren achteraf. Dat leidt er opvallend genoeg niet toe dat raden en raadsleden zich meer gaan richten op hun controlerende taak. Pas in de jaren zeventig ontwikkelt zich op lokaal niveau een volwaardige politieke verantwoordelijkheid met de sanctie van de motie van wantrouwen, en aan het eind van de twintigste eeuw kunnen we vaststellen dat raden weinig gebruikmaken van hun controle-instrumentarium en dat daadwerkelijke controle in de meeste gemeenten niet echt van de grond komt.⁶³

Met de invoering van het dualisme aan het begin van de eenentwintigste eeuw wordt aan het in de wet vastgelegde hoofdschap van de raad weliswaar niet gesleuteld, maar wordt vastgelegd dat het college bestuurt en de raad niet. In de besluitvorming over de invoering van het dualisme wordt bevestigd dat de raad het hoogste orgaan is, waardoor de raad zich in essentie nog steeds met 'alles' kan bezighouden. De meeste deskundigen en deelnemers in het lokaal bestuur zijn het erover eens dat er in de verhoudingen tussen raad en college daarmee weinig is veranderd. De raad heeft een meer eigenstandige positie, en volgens optimisten gaat dat hier en daar ook met wat meer zelfbewustzijn gepaard,⁶⁴ maar alles wijst erop dat de macht nog altijd bij het college berust. Al met al is er sinds het einde van de negentiende eeuw verrassend weinig veranderd aan het beeld van een raad die amechtig achter het college van B&W aan holt.

Het is van belang om hieraan toe te voegen dat dit hoofdstuk grotendeels is gebaseerd op allerlei beelden waar weinig empirische gegevens aan ten grondslag liggen. Nu zijn het wel beelden van gezaghebbende beschouwers van het lokaal bestuur, maar al met al valt op dat er door de jaren heen weinig onderzoek is gedaan naar de feitelijke praktijk van de verhouding tussen college en raad in de bijna vierhonderd gemeenten die Nederland rijk is. Dat betekent dat er behoefte is aan beschrijvingen en analyses van al die verschillende bestuurlijke praktijken in het land: wie neemt bij beleidsvorming het initiatief, hoe verloopt kaderstelling in de praktijk, welke ruimte nemen raden en raadsleden in dat proces, hoe en waartoe controleren zij en hoe gecontroleerd voelen collegeleden zich. Dat zijn allemaal vragen die we graag voor meer gemeenten beantwoord zouden willen zien.

HOOFDSTUK 11 GEMEENTERADEN EN DE BURGEMEESTER

JOB COHEN EN MICHAEL HOLLA

INLEIDING: EEN BIJZONDER AMBT

In ons staatsbestel is de positie van de burgemeester een bijzondere. Hij (of zij) wordt immers niet gekozen, maar benoemd. Hij is niet alleen voorzitter van de gemeenteraad (de controleur), maar ook van het college van burgemeester en wethouders (de gecontroleerde). Hij beschikt over zelfstandige bevoegdheden op het steeds verder uitdijende gebied van de openbare orde en is verantwoordelijk voor een goede procedurele voortgang van het gemeentelijke beleid. Ten slotte bevordert hij de bestuurlijke integriteit in de gemeente.

Dan hebben wij het alleen gehad over zijn juridische competenties. De inwoners zien de burgemeester eerst en vooral als het symbool van de gemeente, waar zij graag een beetje trots op willen zijn. Zij zien hem ook als de burgervader of -moeder en let wel, ook de man in het ambt moet iets van de moeder van zijn burgers hebben, zoals een vrouwelijke burgemeester soms een vaderlijke hand moet laten zien. Op grote momenten van vreugde maar vooral van schrik en verdriet moet de burgemeester over de woorden beschikken die inwoners kalmeren en troosten.

Over al deze rollen en taken is wel het een en ander te zeggen. In deze bijdrage wordt uiteraard het verband gezocht van deze veelzijdige ambtsdrager met de eigen rol van de gemeenteraad. Die relatie is in de loop der tijd fundamenteel van karakter veranderd. Op dit moment speelt de gemeenteraad een belangrijke rol bij aanstelling, herbenoeming en ontslag van de burgemeester,

maar dat is lange tijd niet het geval geweest. Hierna gaan wij uitvoerig in op die ontwikkeling, waaruit tegelijkertijd blijkt hoe de rol van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad geëvolueerd is. Daarna gaan wij in op de niet altijd eenvoudige dubbele positie van de burgemeester als voorzitter van zowel gemeenteraad als van college van B&W. Vervolgens komt de positie van de burgemeester op het gebied van openbare orde en integriteit aan de orde. Telkens staat daarbij de relatie met de gemeenteraad centraal. Wij sluiten af met een korte beschouwing.



DE EERSTE VROUWELIJKE BURGEMEESTER

Deze burgemeester van Oost-, West- en Middelbeers (1946-1966) volgde haar man Jan Smulders op, wiens voorouders al sinds 1830 het burgemeestersambt hadden bekleed. Jan Smulders werd in 1944 gearresteerd en naar Duitsland op transport gezet, waar hij in april 1945 stierf. Truus Smulders solliciteerde naar het ambt 'om het voor haar zoon open te houden', maar die ambieerde de functie niet, zodat zij de laatste burgemeester

Smulders werd. Ze bekleedde het ambt twintig jaar en was op enig moment zó geliefd dat ze van haar inwoners een gloednieuwe DAF 'met het pientere pookje' kreeg, het tweede verkochte exemplaar.

BURGEMEESTER: BENOEMING EN VERANTWOORDINGSPLICHT, EEN KLEINE HISTORIE

De benoemingsgeschiedenis van het burgemeesterschap valt grofweg in vier perioden in te delen, waarbij wij enigszins afwijken van de tijdsindeling die in het algemeen historisch overzicht is gemaakt. Dat heeft te maken met de eigensoortige geschiedenis van het ambt, die niet overal parallel loopt met die van gemeentebestuur en gemeenteraad in meer algemene zin. In een paar grove lijnen schetsen wij nu eerst de geschiedenis vanaf 1848 tot 1931.

DE MAGISTRAAT 1848-1931

Thorbecke schilderde achtereenvolgens in de Grondwet (1848) en de Gemeentewet (1851) de contouren van het burgemeestersambt. Zo werd vastgelegd dat ‘de voorzitter (van de gemeenteraad) door de koning ook buiten de leden van den raad (kon worden) benoemd en ook door hem ontslagen’. Deze voorzitter – de naam ‘burgemeester’ kwam nog niet in de wet voor – werd dus niet zoals elders gekozen, maar benoemd. Thorbecke zelf had het liever anders gezien; in elk geval had hij de burgemeester buiten de Grondwet willen houden. Daar dacht de regering (lees: koning Willem II) anders over. De benoeming maakte hem in die dagen vooral de uitvoerder van rijksbeslissingen.

Trouwens, veel gemeentebeleid was er in die dagen nog niet. Gemeenteraden speelden bepaald geen prominente rol en wethouders evenmin. De gemeente wás in die tijd de burgemeester, een meestal deftige magistraat, die nogal eens in jacquet en met ambtsketen zijn gemeente doorkruiste. Die deftigheid lag voor de hand, omdat hij van het van rijkswege geleverde inkomen niet kon leven en in elk geval geen ‘stand kon ophouden’.

Politieke achtergrond speelde in de eerste eeuw van de Gemeentewet amper een rol, al zag Thorbecke als minister bij benoemingen wel streng toe op trouw aan de Grondwet van 1848. Het rekruteringswerk moest hij in de praktijk overlaten aan de commissarissen des Konings en zodra die nalieten Thorbeckes beleid te volgen, werden zij onbekommerd door liberaal gezinden vervangen.¹ In de realiteit leidde dat tot vooral (behoudend) liberale burgemeesters, later aangevuld met meer uitgesproken christelijke of katholieke ambtsdragers. Een enkele uitzondering daargelaten, waren zij het die de gemeente bestuurden. Wel was er in de grote steden van meet af aan enige ‘ondersteuning’ door wethouders, maar in kleinere gemeenten was de burgemeester samen met de gemeentesecretaris (als die functies al niet samenvielen, zoals in de kleine gemeenten) de enige min of meer vaste bewoner van het gemeentehuis.

Voor de raad was er ten opzichte van zulk een functionaris weinig ruimte tot beïnvloeding, tenzij door gebruik van het budgetrecht. De burgemeester was niemand anders verantwoordig schuldig dan de minister, en dan nog alleen voor zover het de uitvoering van rijksbevelen betrof. De raad kon hem niet benoemen en dus ook niet ontslaan. Dat maakte hem vrijwel onaantastbaar, ten goede maar in voorkomende gevallen ook ten kwade. Ontslag kwam nauwelijks voor, ook niet als daar reden voor was.

DE MANAGER 1931-1970

Na aanneming van de gewijzigde Gemeentewet van 1931 veranderde het benoemingsbeleid in twee opzichten. Als het om de politieke kleur ging, werd voortaan de 'formule Ruijs' gehanteerd, genoemd naar Ruijs de Beerenbrouck, die in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw meermalen minister van Binnenlandse Zaken was. De burgemeester moest de kleur hebben van de grootste partij binnen het grootste blok van de gemeenteraad. Bijvoorbeeld, in een gemeenteraad die in meerderheid uit christelijke leden bestond, werd een christelijke burgemeester benoemd. Was in dat meerderheidsblok de katholieke partij de sterkste, dan werd een katholiek daar burgemeester. Was de meerderheid seculier (liberaal en sociaal-democratisch) dan werd de burgemeester een liberaal. Afgezien dan van die ene verdwaalde sociaaldemocraat, K. ter Laan, die burgemeester werd van Zaandam. De commissaris van de Koningin speelde bij de benoeming de hoofdrol: hij selecteerde volgens deze formule de nieuwe burgemeester en droeg hem voor aan de minister van Binnenlandse Zaken. Benoeming volgde daarna ofwel op voordracht van de minister (gemeenten beneden 50.000 inwoners) of van het kabinet (boven 50.000 inwoners alsmede provinciehoofdsteden).² De gemeenteraad kwam daar niet aan te pas.

Er gebeurde echter nog iets anders. Een burgemeester hoefde vanaf 1931 niet langer uit de raad te komen maar ook niet meer uit de gemeente van benoeming. Daardoor kon een beleid worden gevoerd waarbij burgemeesters carrière konden maken van kleine naar grote(re) gemeenten. Bekwame en energieke jonge burgemeesters konden in andere gemeenten dan de grote steden de rol overnemen die de wethouders van de grootste gemeenten intussen hadden verworven, terwijl het werkterrein van het gemeentebestuur aanzienlijk was uitgebreid. In 1947 werd vervolgens de honorering zodanig verhoogd, dat voortaan alleen bekwaamheid en niet langer stand het benoemingsbeleid ging bepalen. Burgemeesters werden een soort gemeentelijke managers;³ hun ambt werd een vak, dikwijls uitgeoefend door in de 'gemeenteadministratie' ervaren ambtenaren.

Geleidelijk aan veranderde het beeld van gemeente en burgemeester. Christelijke partijen (de katholieke KVP voorop) en sociaaldemocraten werkten vanaf 1945 voortvarend samen bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Die leidde enerzijds tot centralisatie van vooral sociale zekerheid maar anderzijds tot uitbreiding van het (uitvoerende) takenpakket van de gemeente. Dit alles nog steeds onder leiding van de burgemeester-manager. Heel spaarzaam kwamen er vrouwelijke burgemeesters bij, hoewel de Gemeentewet van 1931 die al expliciet had toegestaan.

De naoorlogse brede politieke samenwerking werkte in zoverre door in het benoemingsbeleid, dat de formule Ruijs werd aangepast tot een principe van 'evenredigheid' in benoemingen tussen de grote zuilenpartijen in Nederland. Dat gebeurde vooral daar waar het kabinet over die benoemingen moest beslissen en dus de rol van de commissaris iets bescheidener was. Zo werd er plaats ingeruimd voor meer katholieke burgemeesters in grote steden (Haarlem, Den Haag) en tevens voor vertegenwoordigers van de PvdA, die de burgemeesters gingen leveren van Amsterdam en Rotterdam.

De burgemeester bleef de leidende kracht; wethouders speelden in het algemeen een beperkte rol. Hij was het die de voorstellen aan de gemeenteraad deed, waar de raad vervolgens zonder veel omhaal mee instemde. Voor de vier grote steden lag dat anders, daar speelden als gezegd al voor 1918 wethouders in toenemende mate hun rol. Het begrip 'wethouderssocialisme' is met namen verbonden als die van Wibaut, Drees en Brautigam. Na 1945 echter groeiden ook buiten de 'grote vier' rol en betekenis van de wethouders en waren het ook lang niet meer louter sociaaldemocraten die er werk van maakten. Het wethoudersbestuur, intussen zo kenmerkend voor de Nederlandse gemeentelijke democratie, zou tot ver in de jaren zeventig een typisch stedelijk verschijnsel blijven. Verantwoordelijke wethouders, tevens lid van de gemeenteraad, zouden, meer dan de burgemeester, de kracht en het gezag van de raad vergroten. De benoeming van de burgemeester bleef, zoals voor de oorlog, een zaak van de commissaris van de Koningin en de minister in de hoofdrol.

Afgezien van de evenredigheidsformule was van politieke benoemingen ook tussen 1931 en 1970 amper sprake. In verreweg de meeste gevallen bleef het burgemeesterschap een stap in een carrière na een ambtelijke loopbaan en een juridische of bestuurskundige academische studie. Opgeleid in de secretarie van steeds grotere gemeenten waagde men de stap naar het burgemeesterschap en eenmaal benoemd, was het streven er veelal op gericht om de overstap te maken naar een grotere gemeente, met een hoger salaris en meer aanzien.⁴ Een alternatief was om als burgemeester de groei van de gemeente zelf te organiseren, wat ook prettige gevolgen had voor het eigen inkomen. De tijd van gemeentelijke expansie (1945-1970) maakte dat ook mogelijk voor energieke jonge bestuurders.⁵

Bij gemeenten boven de 50.000 inwoners speelde politiek al spoedig wel een zekere rol. De kabinetsbenoeming vergrootte de rol van de minister van Binnenlandse Zaken, maar in zijn 'slipstream' kon de fractievoorzitter in de Tweede Kamer nog wel eens iets inbrengen ter ondersteuning van een partijgenoot.⁶ Het burgemeesterschap werd ook een geliefde 'uitgang' voor afgetreden ministers, staatssecretarissen en Tweede Kamerleden. Die plachten echter in

de gemeente de politieke fracties meer te respecteren en politieke verantwoordingsrelaties te introduceren of te versterken.

De maatschappelijke beroering in de tweede helft van de jaren zestig (ontzui-ling, provobeweging, drang naar democratisering) luidde het einde in van deze periode, met eveneens consequenties voor de benoeming van burgemeesters. In grote lijnen waren er twee ontwikkelingen: de gezagspositie van de burgemeester werd uitgedaagd door groeperingen zoals de provo's en voorstanders van meer directe democratie. De burgemeester, als niet-verkozen bestuurder – maar wel verantwoordelijk voor de openbare orde – was doelwit bij uitstek voor deze groeperingen.

Ook politiek kwam er meer druk op de burgemeester te staan, primair bij de uitoefening van diens openbare ordetaken. Er werd in toenemende mate verantwoording gevraagd, hoewel de burgemeester daartoe wettelijk niet verplicht was. Tegelijk kwamen nieuwe politieke partijen op het toneel, met D'66 als belangrijkste nieuwkomer. Speerpunt van deze partij: verregaande democratisering en dus een gekozen burgemeester.

Deze ontwikkelingen werden duidelijk zichtbaar bij het ontslag van bur-ge-meester Van Hall van Amsterdam in 1967 naar aanleiding van diens handelen bij de provorellen in 1966.⁷ Diens ontslag door het kabinet-De Jong – nog nooit gebeurd, laat staan in Amsterdam! – voltrok zich ook nog volledig buiten de reikwijdte van de gemeenteraad. Die weigerde dat nog langer te aanvaarden.

DE COÖRDINATOR 1970-HEDEN

Om het tumult een beetje te bedaren ging de commissaris van de Koningin, met toestemming van de minister, praten met de gemeenteraad over Van Halls opvolging, ook nog nooit gebeurd. Het was de eerste keer dat een gemeenteraad zich kon mengen in de discussie over zijn eigen voorzitter. De raad sprak zich uit voor de benoeming van oud-minister Samkalden, hetgeen vervolgens door de regering gehonoreerd werd.

Minstens zo belangrijk: de wetgever ging werken aan de volledige politieke verantwoordelijkheid van B&W voor hun beleid, inclusief die van de bur-ge-meester voor zijn openbare ordetaak. Van Hall had verloren, maar de gemeen-teraad van Amsterdam had dit omgezet in grote winst voor zijn eigen gezag – daarmee ook de macht van de raad elders sterk vergrotend.

In navolging van Amsterdam gingen daarna andere gemeenteraden zich be-moeien met de keuze van een nieuwe burgemeester. Op hun beurt dienden de PvdA-Kamerleden Van Thijn en H.M. Franssen vervolgens een initiatiefwets-voorstel in dat beoogde om de raad in staat te stellen een aanbeveling (niet eens

een voordracht) voor de benoeming te doen, maar dit wetsvoorstel werd verworpen. Desalniettemin kwam er op allerlei plaatsen overleg tot stand tussen de commissaris van de Koningin en gemeenteraden. Dit overleg had natuurlijk niet overal hetzelfde resultaat. In de ene raad kwam een unanieme voordracht van een kandidaat naar voren, in de andere een advies voor een bepaalde kandidaat van een deel van de raad, in een derde alleen een opsomming van gewenste eigenschappen voor de nieuwe burgemeester. Aan die 'wildgroei' kwam in 1972 een einde door een aanpassing van de Instructie aan de commissarissen van de Koningin: het overleg zou uitsluitend mogen gaan over 'de aan de te benoemen burgemeester te stellen eisen van bekwaamheid en geschiktheid'. Deze instructie stond al vrij snel bekend als 'de profielschets'.

In de eerste tien jaar na de invoering hiervan was in een kwart van de benoemingen sprake van een unanieme wens voor een bepaald genre kandidaat; in het overgrote deel van de gevallen fungeerden raadsnotulen als de opsomming van uitgesproken verlangens van bepaalde partijen. Die hadden veelal betrekking op leeftijd, politieke kleur, bestuurlijke ervaring, levensbeschouwing, regionale afkomst, burgerlijke staat en specifieke vakkennis. In de toelichting bij de nieuwe instructie voor de commissarissen werd echter duidelijk vastgelegd dat de namen van kandidaten géén rol van betekenis mochten spelen. Dit betekende dus dat een aantal commissarissen moest inbinden in hun overleg met de gemeenteraden. In de profielschets werd door partijen vrijwel altijd aandacht besteed aan de politieke kleur van de burgemeester, hoewel er tegelijk werd gezocht naar een bestuurder die boven de partijen stond en volstrekt neutraal was.⁸ Daar ontstond de eigenaardige paradox dat een burgemeester tot aan zijn aantreden een uitgesproken politieke kleur moest hebben, maar die na benoeming zo snel mogelijk tot opperste neutraliteit moest transformeren.

Dat de politieke kleur van burgemeesters belangrijker werd, hing samen met het veranderde politieke klimaat en, in samenhang daarmee, de veranderde rol van de burgemeester. Was hij eerst de centrale figuur bij vormgeving en uitvoering van beleid, nu werd die rol aanzienlijk ingeperkt. Er kwamen, veelal buiten de burgemeester om, programmacolleges tot stand, waarbij de portefeuilles in handen kwamen van de wethouders. De burgemeester was niet langer de manager die het beleid bestierde, maar hij werd 'teamleider' of 'coördinator', degene die ervoor moest zorgen dat het team van burgemeester en steeds invloedrijker wethouders goed functioneerde.⁹

Met dat veranderende profiel veranderde ook de achtergrond van de burgemeesters. Niet langer waren zij in de lokale ambtelijke wereld opgeleid, maar kwamen zij meer en meer voort uit de (lokale) politiek: gewezen wethouders, maar

ook landelijke politici, en vooral Kamerleden gingen zich kandidaat stellen, ook in kleine gemeenten. Zo werd de benoeming niet langer alleen een zaak van de commissarissen van de Koningin en de minister, ook fractielobbyisten gingen zich met de zaak bemoeien. Zij letten er scherp op dat hun politieke groepering bij het aantal te verdelen posten niet onderbedeeld werd. Zo gaf minister Geertsema (VVD) in 1972 voor het eerst een lijst aan de Tweede Kamer met daarin opgesomd de politieke kleurverdeling onder nieuw benoemde burgemeesters.¹⁰

Desondanks bleef er kritiek en wilden gemeenteraden méér. In het bijzonder in de grote steden bleef er een sterke vraag om ‘namen en rugnummers’ van de kandidaten in de overwegingen te betrekken. In de praktijk werd ook zichtbaar dat – op basis van vermoedens wie gesolliciteerd hadden – er sturing was in de profielschetsen in de richting van een van de kandidaten – of juist het tegendeel. Daarnaast bleef het voor veel gemeenteraden onbevredigend dat de uiteindelijke keuze nog steeds werd gemaakt door de commissaris van de Koningin en/of de minister. Daarom werd er langzaam maar zeker geëxperimenteerd met zogenaamde ‘vertrouwenscommissies’.

Minister van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman (ARP, 1973-1977) had gewezen op de mogelijkheid om zich met een schriftelijke of mondelinge petitie te wenden tot de commissaris van de Koningin. Deze mogelijkheid werd voor het eerst toegepast in Deventer, waar na een gesprek met de commissaris een ad-hoccommissie van raadsleden werd ingesteld. Die ging sollicitanten interviewen en lichtte op basis daarvan de commissaris in over haar bevindingen. De minister en enkele commissarissen die met soortgelijke experimenten te maken kregen, hadden geen bezwaar tegen deze praktijk. Zo gingen steeds meer steden experimenteren met de intussen algemeen aanvaarde vertrouwenscommissies.¹¹

Het gevolg hiervan, midden jaren zeventig, was vergelijkbaar met de praktijk die was ontstaan rondom de profielschets; elke provincie ging eigen procedures hanteren ten aanzien van de vertrouwenscommissie. Enkele commissarissen (in het bijzonder (oud-wethouder) De Wit in Noord-Holland en voormalig minister Geertsema, inmiddels commissaris in Gelderland) betrokken de gemeenteraad intensief in de procedure. Opnieuw ontstond er een roep om uniformering van de te volgen procedure. Deze roep kwam ook van burgemeesters(kandidaten) zelf, die vreesden voor hun privacy en de positie die zij als burgemeester op dat moment hadden in een andere gemeente. Minister Wiegel trad daarop in 1978 in overleg met de commissarissen, wat leidde tot de volgende afspraken: de commissaris moest zich passief opstellen, en mocht geen medewerking verlenen aan de totstandkoming van contact tussen raad en kandidaat¹². Ook werd wederom benadrukt dat namen van kandidaten niet

mochten worden genoemd. Wat echter wel werd toegestaan, was dat – na het bezoek van de commissaris van de Koningin aan de gemeenteraad – in de notulen die aan de kandidaten werd toegezonden kon worden vermeld dat er een vertrouwenscommissie was. Hierbij stond ook aangegeven hoe kandidaten met de commissie in contact konden komen. De resultaten van gesprekken tussen kandidaat en raad mochten ingezien worden door de commissaris van de Koningin, maar discussie hierover was niet mogelijk.

In 1982 kwam de definitieve ‘draai’ naar een door de raad aangewezen kandidaat-burgemeester, dankzij minister Van Thijn die zelf al jaren een overtuigd voorstander van de gekozen burgemeester was en die ook veel had gedaan om de verantwoordingsplicht van burgemeester en van B&W wettelijk geregeld te krijgen. Hij was een vurig voorstander van stevige lokale participatie en kwam met de *Nota intensivering inspraak bij de (her)benoeming van burgemeesters en de benoeming van de commissarissen van de Koningin*. In deze nota kreeg de vertrouwenscommissie alle ruimte. De gemeenteraad kon op eigen initiatief een vertrouwenscommissie in het leven roepen, die vervolgens zou moeten opereren aan de hand van een landelijk vastgestelde gedragscode.¹³

Door een kabinetscrisis kon Van Thijn zijn plannen niet verdedigen; dat deed zijn opvolger Rood (D’66). Onder druk van de Tweede Kamer, in het bijzonder van CDA en VVD, deed Rood weliswaar enkele concessies – zo werden sollicitanten niet verplicht zich te melden bij de commissie, en de commissaris werd niet verplicht om aan gesprekken met de raad deel te nemen – maar de vertrouwenscommissie kreeg haar formele basis, die zij in essentie nog steeds heeft.¹⁴



EEN CARRIÈREBURGEMEESTER

Toen Ivo Opstelten begon als burgemeester in Dalen (1972-1977), was hij met zijn 28 jaar de jongste burgemeester van Nederland. Daarna diende hij achtereenvolgens in Doorn (1977-1980), Delfzijl (1980-1987), Beerta (1983-1984, waarnemend), Utrecht (1992-1999), Rotterdam (1999-2008) en Tilburg (2009-2010, waarnemend).

DE GEMEENTERAAD BESLIST

Met de dualisering van het gemeentebestuur, begin deze eeuw, werd de positie van de vertrouwenscommissie verder versterkt. Deze heeft nu het ‘recht van aanbeveling’, die direct naar de minister wordt gezonden en zwaar meeweegt, sterker, waar in de praktijk niet meer van wordt afgeweken. De commissaris van de Koning heeft slechts het recht van advies en kan in de aanvangsfase van de benoemingsprocedure nog enigszins sturen. De gemeenteraad stelt dus in feite de nieuwe burgemeester aan, zij het met behulp van een omslachtige sollicitatieprocedure,¹⁵ niet meer de commissaris samen met de minister. Daarnaast spreekt de raad zich nu ook uit over de herbenoeming van de burgemeester, terwijl het ook mogelijk is om door middel van een motie van wantrouwen de burgemeester ten val te brengen.¹⁶ Een en ander is intussen geregeld in de artikelen 61 tot en met 61d van de Gemeentewet.

Daarmee is de invloed van de gemeenteraad niet alleen op de benoeming van de burgemeester van wezenlijk belang geworden, maar ook moet de burgemeester verantwoording afleggen over het door hem gevoerde openbare ordebeleid dat hem bij wet is opgedragen.

Bij de voorbereiding van de dualisering kwam ook formeel de vraag naar de rechtstreeks te kiezen burgemeester aan de orde; de staatscommissie-Dualisering (commissie-Elzinga) pleitte daar ook voor, althans voor de grotere steden. Daarvoor was grondwetsherziening vereist en die werd door het kabinet Kok-II ook op gang gebracht. De ‘deconstitutionalisering’ van het burgemeestersambt strandde echter in 2005 in de Eerste Kamer. Het duale stelsel bleef zodoende halverwege steken.

Opvallend is dat, hoewel burgemeesters in hun rol als voorzitter boven de partijen staan, het dikwijls nog steeds de verwachting van de vertrouwenscommissie is dat zij lid zijn van een politieke partij, al komt het tegelijk steeds vaker voor dat dit vereiste door de commissie irrelevant wordt verklaard. De invloed van lokale partijen, die in zulk lidmaatschap niet erg geïnteresseerd zijn, is daarbij onmiskenbaar. Bij gemeenteraadsleden in vertrouwenscommissies leeft het besef dat een kandidaat zich maatschappelijk en politiek ‘bekend moet hebben’, en lidmaatschap van een politieke groepering kan daarbij helpen.

Dat nog zo veel ‘partijgangers’ het ambt verwerven, hangt samen met de gewoonte dat burgemeesters de gevraagde ervaring in het politieke bedrijf hebben opgedaan. Tot voor kort speelden ook de fractielobbyisten een rol van betekenis. Een aantal jaren (vooral tussen 1970 en 2002) konden zij hun invloed doen gelden bij de verdeling van posten; op nationaal niveau sloten zij compromissen wie welke stad ‘kreeg’¹⁷ en anders deden de ministers dat wel in het kabi-

net, door ‘mandjes’ van diverse benoemingen te creëren waarbij ieder zijn deel kreeg.

Na de dualisering is deze landelijke lobbypraktijk sterk teruggelopen. De grote fracties kennen nog wel lobbyisten, maar zij zijn vooral bezig met het in de gaten houden van vacatures en het zoeken naar geschikte kandidaten.¹⁸ De vertrouwenscommissies hebben het voor het zeggen gekregen, ook in de grootste steden. De landelijke politici, inclusief ministers, zijn ‘toeschouwer’ geworden. Tegelijk stijgt het aantal partijloze burgemeesters. Wat het belang overigens niet minder groot maakt dat zij het politieke spel begrijpen, ook al staan zij er niet midden in. Gemeenteraden kijken echter in de eerste plaats of er een ‘klik’ bestaat met de burgemeester, van welke kleur die dan ook mag zijn.¹⁹ Het axioma dat de burgemeester ‘boven de partijen staat’ en partijkleur niet bepalend is, blijft overeind.²⁰

Misschien is het mede daardoor dat het vertrouwen in de burgemeester nog steeds vrij groot is, terwijl het vertrouwen in gekozen politici in het algemeen geringer is. Het blijft interessant: gekozen politici die minder vertrouwen genieten dan een niet (rechtstreeks) gekozen burgemeester. De discussie over de al dan niet rechtstreeks gekozen burgemeester laait intussen met regelmaat op. Een nieuwe aanzet daartoe zit in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-III, dat erin voorziet om de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te halen. Dat kan de ruimte scheppen om te komen tot de rechtstreeks te kiezen burgemeester.



DE EERSTE DOOR DE BEVOLKING GEKOZEN BURGEMEESTER

Tussen 2001 en 2008 kende Nederland een raadgevend burgemeestersreferendum. Tjerk Bruinsma was de eerste die op deze wijze burgemeester werd, en wel van Vlaardingen (2002-2014). Hij won de strijd van Rik Buddenberg, die later burgemeester zou worden van Pijnacker-Nootdorp.

DE BURGEMEESTER EN DE RAAD: OPENBARE ORDE EN INTEGRITEIT

De gemeenteraad is onmiskenbaar steeds invloedrijker geworden wanneer het gaat om benoeming, herbenoeming én ontslag van de burgemeester. Dat geldt niet alleen de procedure zelf maar ook de daaraan gekoppelde versterking van de verantwoordingsplicht van de burgemeester als voorzitter van B&W, maar ook als exclusieve bewaker van de openbare orde. Parallel daaraan, zo hebben wij vastgesteld, zijn de betekenis en de verantwoordingsplicht van de wethouders steeds groter geworden en daarmee de ‘macht van de raad’. Die heeft daardoor vooral sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw veel meer vat gekregen op het gemeentelijk bestuur en is dus ook veel actiever geworden.

Dat is nog eens geaccentueerd door de invoering van het duale stelsel, waarbij wethouders niet langer deel uitmaken van de gemeenteraad. Zij kunnen er nog steeds uit voortkomen, maar noodzakelijk is dat niet meer. Het heeft er toe geleid dat de gemeenteraad meer en meer de controleur van het college van B&W is geworden. Zeker, de gemeenteraad is nog steeds het orgaan dat de hoofdlijnen van de politieke en beleidskoers van de gemeente bepaalt – het budgetrecht vormt daarvan de kern – maar een belangrijk deel van het werk van de raad bestaat uit controle vooraf en achteraf op het college, dat op zijn beurt verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is als het ware parlement geworden, het college van B&W de gemeentelijke regering.

Toch past hierbij de opmerking dat het dualisme in de praktijk niet alleen positieve aspecten heeft. Wij hebben vast kunnen stellen dat de burgemeester vanaf 1851 niet per se uit de gemeenteraad afkomstig dient te zijn; vanaf de Gemeentewet 1931 hoeft hij ook niet meer afkomstig te zijn uit de gemeente waarin hij wordt benoemd. Sinds 2002 mag de wethouder geen raadslid meer blijven, al kan hij of zij wel kandidaat voor de raad zijn geweest. De wethouder is dus al lichtelijk van de raad losgezongen. Intussen zien wij steeds vaker wethouders die niet afkomstig zijn uit de gemeente van verkiezing en soortgelijke carrière-sprongen zijn gaan maken van gemeente naar gemeente als burgemeesters, alsof verbondenheid met de gemeente ook voor hen niet relevant meer is. Net als het burgemeestersambt ‘professionaliseert’ daarmee het ambt van wethouder en wordt de raad in het geheel van de lokale democratie de enige echte vertegenwoordiging van de plaatselijke bevolking. Het is de vraag of daarmee niet de gemeentelijke democratie als zodanig denatureert en haar intrinsiek lokale karakter dreigt te verliezen. Die ontwikkeling zou raad en (lokale) politieke partijen wel eens extra kunnen stimuleren tot identiteitspolitiek. Of gemeentebesturen maar ook inwoners daar op den duur gelukkiger van worden?

Er komt nog een tweede kwestie bij die raakt aan de bijzondere positie van

de burgemeester. Vanouds is de burgemeester niet alleen voorzitter van de gemeenteraad, maar óók voorzitter van het college van B&W. Onder ‘monistische verhoudingen’ was dit logisch, maar zulk samengaan ligt nu minder voor de hand: tegelijkertijd als onafhankelijke voorzitter van de raad ervoor zorgen dat raadsleden tot hun recht komen én als lid van B&W het collegebeleid verdedigen, is niet zonder risico. Sterker nog, het kan flinke spanningen veroorzaken. Zouden we de parallel met de nationale instellingen trekken, dan zou het betekenen dat de minister-president ook voorzitter van de Tweede Kamer is. In de regel is het nu zo dat wanneer in de raad agendapunten aan de orde zijn die direct betrekking hebben op de portefeuille van de burgemeester, niet de burgemeester maar de (afzonderlijk gekozen) vicevoorzitter van de raad deze leidt. Maar wie bepaalt wanneer een agendapunt de burgemeester rechtstreeks regardeert? Juridisch is dat nog wel vast te stellen, als het gaat om exclusieve bevoegdheden van de burgemeester. Maar weet de raad ook wanneer de burgemeester als deel van het college persoonlijk betrokken is bij een onderdeel van beleid? Kan de raad dan nog zeker zijn van de beschermende rol van de burgemeester als zijn voorzitter?

Dat doet niet af aan het vereiste dat de burgemeester als voorzitter van de raad een belangrijke procedurele rol vervult. Artikel 170 Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor ‘een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken’. Dat is een ruimere verantwoordelijkheid dan de al genoemde procedurele rol, maar geeft die extra gewicht. Juist die bevoegdheid kan spanning opleveren wanneer het college van B&W van oordeel zou zijn dat iets nog niet met de raad gedeeld behoeft te worden, maar de burgemeester daar anders over denkt. Of als raadsvoorzitter zou moeten denken.

Ook in ander opzicht is de positie van de burgemeester bijzonder, want hij beschikt over eigen in de gemeentewet vastgelegde bevoegdheden, in het bijzonder en van oudsher op het gebied van de openbare orde, een terrein dat sinds het einde van de vorige eeuw een aanzienlijke verruiming heeft gekregen. De burgemeester stelt het beleid ter zake veelal vast in samenspraak met de officier van justitie die op dit terrein over eigen bevoegdheden beschikt – maar geen enkele relatie met de gemeenteraad onderhoudt – en in afstemming met de politie. Ook hier kan spanning optreden tussen het beleid dat de burgemeester samen met de officier van justitie vaststelt en de gemeenteraad die daar een andere opvatting over kan hebben. In het huidige bestel kan de raad ook op

het terrein van de openbare orde meer en meer zijn stempel drukken, dankzij zijn bevoegdheid ten aanzien van aanstelling, herbenoeming én ontslag van de burgemeester en dankzij de verantwoordingsplicht van de burgemeester voor het beleid ter zake. Een burgemeester die op het stuk van de openbare orde een beleid voert dat de raad niet bevalt, is zijn leven als burgemeester niet zeker.

Blijkbaar heeft dat het vertrouwen van de rijksoverheid in de overtuigingskracht van de burgemeester niet aangetast. Intussen heeft in de afgelopen twee decennia de wetgever immers steeds meer en verstrekkender bevoegdheden op dit terrein aan de burgemeester toegekend. Te noemen zijn het sluiten van woningen (1997) en drugspanden (1999), bestuurlijke ophouding (2000), preventief fouilleren (2002), het gebruik van camera's ten behoeve van toezicht in de openbare ruimte (2005), het tijdelijk huisverbod voor plegers van huiselijk geweld (2009), het opleggen van een bestuurlijke boete voor kleine ergernissen in de openbare ruimte (2009) en het optreden tegen aanhoudende en ernstige overlast als gevolg van voetbalvandalisme (2010). Dat wijst erop dat in het algemeen de raad die versterking van de politieke rol niet alleen heeft aanvaard maar er, een enkel incident daargelaten, ook mee uit de voeten kan als het om de noodzakelijke verantwoording gaat.

Helemaal nieuw ten slotte is dat de burgemeester sinds 2017 expliciet 'hoeder van integriteit' is geworden: burgemeesters moeten de integriteit van het bestuur bevorderen en bij (vermoedens van) integriteitsschendingen door het bestuur handelend optreden. Deze bevoegdheid zal de burgemeester dus moeten waarmaken ten opzichte van wethouders maar óók van leden van de gemeenteraad, hoewel die hem of haar ook daarin moeten controleren. Dat kan de burgemeester in een lastig parket brengen, zeker in een tijd waarin met steeds meer klem wordt gewezen op de mogelijkheid van vermenging van onder- en bovenwereld.²¹ Ook de uitoefening van zijn wettelijke schorsingsbevoegdheid (tevens plicht!) ten aanzien van onrechtmatig genomen raadsbesluiten is een bevoegdheid die om een stevige burgemeester vraagt. In beide gevallen kan men zich afvragen of elke burgemeester daar even goed tegen is opgewassen.

Dat alles maakt de positie van de burgemeester tot een bijzondere, zeker wanneer daarbij in aanmerking wordt genomen dat de burgemeester naast deze rollen ook, en zeker niet in de laatste plaats, de in het begin al genoemde rol van burgervader of -moeder heeft te spelen. Dat is een rol die bij ingrijpende gebeurtenissen van vitale betekenis is: bij opzienbarende moorden die grote indruk maken, bij grote branden, bij uit de hand lopende betogingen of voetbalwedstrijden, bij ernstige verkeersongelukken – om maar een paar voorbeelden te noemen. Hier botsen al gauw de rol van enerzijds 'sheriff' – meer en meer aan

de burgemeester toegekend – en anderzijds die van ‘vader’ en ‘moeder’ van zijn bevolking in heftige ogenblikken.

Ooit antwoordde *Prime Minister* Harold MacMillan op een vraag wat hem in zijn ambt nu het meest had beziggehouden met de zin: ‘Events my boy, events!’ Het zijn deze ‘events’ die ook het leven van een burgemeester kunnen bepalen en die haar of zijn autoriteit kunnen maken en breken. Het gezag onder de bevolking kan erdoor worden versterkt of juist onderuitgehaald. Burgemeester Van Hall ondervond het laatste in 1966, burgemeester Mans van Enschedé het eerste in 2000 bij de vuurwerkramp. In van Halls tijd was er geen raad die hem ter verantwoording kon roepen, laat staan het vertrouwen ontnemen. Dat kon de raad van Enschede wel, ook al is het voor de raad niet het gemakkelijkste karwei.



PARTIJLOOS

Annemarie Penn werd in 2015 zonder veel lokale ervaring door de gemeenteraad voorgedragen als burgemeester van Maastricht. Daarvoor had zij verschillende functies bekleed bij het Openbaar Ministerie, onder meer als hoofdofficier van justitie in Maastricht en lid van het College van procureurs-generaal. Haar warme en zakelijke persoonlijkheid, grote ervaring op het gebied van openbare orde en veiligheid, oog voor sociaal welzijn, en het feit dat ze goed kan luisteren en leiden waren redenen voor haar uitverkiezing,

EEN BIJZONDER AMBT, EEN KWETSBAAR AMBT

De positie van de burgemeester heeft in de loop van de tijd flinke veranderingen ondergaan. Zoveel is zeker. Eerst werd hij van magistraat tot manager en politiek ondernemer, daarna tot iemand met beperkte bevoegdheden maar met een belangrijke coördinerende en samenbindende taak. Nu is hij degene die door de nog steeds aanwezige autoriteit van het ambt en het toenemende belang van openbare-ordevraagstukken een vooraanstaande plaats in gemeente en gemeentebestuur inneemt.

Al deze veranderingen worden weerspiegeld in de relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. Speelde de raad in vroeger tijden amper een rol, noch bij de benoeming van de burgemeester, noch bij het uitoefenen van invloed of controle op zijn beleid, van lieverlede is die invloed aldoor sterker geworden. Bij de benoeming van de burgemeester gebeurde dit met horten en stoten via het opstellen van een profiel, het spreken van mogelijke kandidaten en het opstellen van een aanbeveling, tot de huidige situatie die de gemeenteraad beslissende invloed geeft op zowel aanstelling, herbenoeming als ontslag.

Die beslissende invloed heeft ook zijn weerslag op de rol die de raad inneemt wanneer het gaat over de eigen bevoegdheden van de burgemeester, die vooral liggen op het uitdijende terrein van de openbare orde. Legde de burgemeester in vroeger tijden geen verantwoording aan de raad af over het beleid dat hij ter zake voerde, nu is hij gehouden om dat wel te doen.

Zo blijft de positie van de burgemeester in het gemeentelijke bestel een bijzondere en tegelijk gewichtige. Niet gekozen, wel benoemd, inmiddels in feite benoemd door de gekozen gemeenteraad, die daartoe – gevraagd of ongevraagd – geadviseerd wordt door de commissaris van de Koning. Veelal niet meer belast met beleidsportefeuilles zoals dat tot in de jaren zeventig het geval was, maar wel met de in belang toegenomen portefeuille van de openbare orde, waarmee de burgemeester wettelijk belast is. Een portefeuille die op zijn beurt kan schuren met die andere belangrijke rol die de burgemeester in de gemeente speelt, die van burgervader of -moeder.

Bijzonder is ten slotte dat de burgemeester sinds 2017 hoeder van de gemeentelijke integriteit is. Het accentueert diens positie, maar maakt hem aanzienlijk complexer. De burgemeester moet zien te manoeuvreren tussen gemeenteraad en college van B&W, die hij beide voorziet, tussen gemeenteraad en veiligheidsdriehoek, waarvan de officier van justitie deel uitmaakt, die geen enkele relatie met de gemeenteraad heeft, en ten slotte tussen gemeenteraad en mogelijke integriteitsonderzoeken naar leden van die raad, dezelfde leden die de burgemeester moeten controleren.

En dan zijn er nog de, gelukkig zeldzame, momenten waarin burgers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren hun heil zoeken bij hun burgemeester omdat iedereen even de draad helemaal kwijt is. Als de burgemeester het hoofd koel moet houden, maar tevens zijn bevolking met warmte en empathie moet kalmeren en troosten.

Een mooi vak, burgemeester, maar kwetsbaar is het wel.

HOOFDSTUK 12 GEMEENTERAAD EN FINANCIËN

WYTZE VAN DER WOUDE

INLEIDING

Er is alle reden om aan te nemen dat dit een van de minst gelezen hoofdstukken uit dit boek zal worden. Het gaat namelijk over geld. En geld betreft voor velen – ook in het openbaar bestuur – materie die bewust of onbewust het label ‘saai’ of ‘ingewikkeld’ opgeplakt krijgt. Dat financiën niettemin belangrijk zijn, zal niemand betwisten. Sterker nog: iemand die geen basiskennis heeft van hoe geld tussen en binnen overheden wordt verdeeld, heeft geen compleet beeld van hoe deze overheden werken.

Om het onderwerp wat minder angstaanjagend te maken, is de opzet van dit hoofdstuk enigszins beperkt gehouden. Dat heeft als voordeel dat de lezer het overzicht kan bewaren. Het nadeel is uiteraard dat niet alles wordt behandeld. Met ingewikkelde berekeningen zal de lezer in ieder geval niet worden bestookt.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de inkomsten, de uitgaven en de controle van de gemeenten aan de orde, uiteraard, gezien het onderwerp van dit boek, vanuit het gezichtspunt van de raad en in historisch perspectief. Zo wordt in het eerste deel de vraag beantwoord welke invloed de raad heeft op de gemeentelijke inkomsten (die is klein, kan ik alvast zeggen). In het tweede en derde wordt vooral gekeken naar de dynamiek tussen raad en college met betrekking tot begroting, rekening en verantwoording.

Daarmee wordt inderdaad terstond duidelijk dat een aantal onderwerpen ‘buiten de boot’ vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de belangrijke rol die ac-

countants spelen in de gemeentefinanciën. Ook komen de gemeentelijke rekenkamers slechts zijdelings aan de orde.

HOE KOMEN GEMEENTEN AAN HUN GELD?

Wie de vraag hoe gemeenten nu aan hun geld komen van een afstandje bekijkt, komt tot een eenvoudig antwoord: hoofdzakelijk van het Rijk. Dat verklaart ook waarom gemeenteraden zo weinig invloed hebben op de gemeentelijke inkomsten. Binnen de rijksoverheid zijn gemeenteraden immers niet vertegenwoordigd.

Waar de ‘eigen’ inkomsten van gemeenten voorheen een veel grotere rol speelden binnen het totaal van de inkomsten, ligt het dus ook voor de hand dat gemeenteraden destijds een grotere vinger in de pap hadden. Dat liep voornamelijk via de gemeentelijke belastingen.

GEMEENTELIJKE BELASTINGEN

Recentelijk gaven J.A. Monsma en A.P. Monsma in het *Weekblad Fiscaal Recht* een fraai historisch overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen.¹ Daarin laten zij zien dat door de raad opgelegde accijnzen – tot 1851 de belangrijkste bron van inkomsten – onder druk van de wetgever geleidelijk werden vervangen door andere belastingvormen, zoals opcenten op grondbelastingen en gaandeweg ook steeds meer gemeentelijke inkomstenbelastingen. Tegenwoordig kunnen we ons dit laatste nog nauwelijks voorstellen. De inkomstenbelasting speelt in de huidige tijd een zodanig belangrijke rol als vehikel waarlangs nationale inkomenspolitiek wordt bedreven, dat de gedachte dat je in verschillende gemeenten verschillende tarieven aan inkomstenbelasting betaalt voor ons wezensvreemd is. De gemeentelijke inkomstenbelasting was ook niet zonder nadelen. Zo werden de verschillen tussen arme en rijke gemeenten steeds groter. Arme gemeenten die ervoor kozen dit te compenseren door van hun rijkere inwoners (nog) meer belasting te vragen, werden geconfronteerd met het vertrek van die inwoners naar rijkere gemeenten, de armere gemeenten in grotere wanhoop achterlatend.

Deze onhoudbare situatie – die gelet op de gebrekkige ontsluiting van vergelijkbare financiële gegevens overigens moeilijk vast te stellen bleek² – leidde uiteindelijk tot de introductie van het Gemeentefonds, via de totstandkoming van de Financiële-verhoudingswet 1929. Over het Gemeentefonds zal verderop in dit hoofdstuk nog een en ander worden gezegd. Van belang om vast te stellen is dat dit fonds – vooral toen het na de crisistijd en de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog echt goed begon te werken – zorgde voor een aardverschuiving in het gemeentelijke huishoudboekje. Hoewel gemeentelijke belastingen bleven bestaan, werd een almaar groter deel van de gemeentelijke inkomsten be-

paald door hetgeen vanuit het Rijk (via het Gemeentefonds) binnenkwam.

Het moge duidelijk zijn dat dit de positie van de raad ten aanzien van de eigen inkomsten danig heeft verzwakt. De via het Gemeentefonds ter beschikking gestelde middelen worden verdeeld langs maatstaven die in de huidige tijd vooral betrekking hebben op aspecten van gemeentelijke demografie, macro-economische factoren en sociaaleconomische aspecten die voor gemeenteraden maar in zeer beperkte mate te beïnvloeden zijn. Het doel van het Gemeentefonds is om verschillen tussen gemeenten in eerdergenoemde (en andere) aspecten – voor zover deze leiden tot economische verschillen – te compenseren. Het probleem van financiële ongelijkheid tussen gemeenten wordt daarmee opgelost. Wat hiervan de betekenis is voor gemeentelijke autonomie is een vraag die in de loop van de tijd steeds vaker en luider gesteld wordt.

Autonomie ten aanzien van regeling en bestuur (artikel 124, eerste lid, Grondwet) betekent immers weinig als daarmee niet ook een zekere mate van financiële autonomie gepaard gaat.³ Zonder geld kan immers weinig van het zelfstandig ontwikkelde beleid ten uitvoer worden gebracht. Deze gedachte leek een steuntje in de rug te krijgen door de totstandkoming van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (EHLA) in 1985 – een verdrag dat voor Nederland in 1991 in werking trad. In artikel 9, derde lid bepaalt dit handvest:

Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

In de praktijk biedt dit Handvest echter weinig praktische handvatten. Dit bleek toen de VNG en enkele gemeenten tussen 2007 en 2008 procedeerden tegen de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB). Zowel bij de rechtbank⁴ als bij het gerechtshof⁵ vond de stelling dat de wet waarmee deze afschaffing werd bewerkstelligd in strijd zou zijn met het EHLA geen weerklank. In beide gevallen werd geoordeeld dat de in artikel 9, derde lid, EHLA geformuleerde norm zodanig vaag is dat zij niet geschikt is om door de rechter 'als rechtsnorm te worden toegepast',⁶ hetgeen neerkomt op juristentaal voor: we snappen uw probleem, maar we kunnen er niet zo veel mee.

DISCUSSIE OVER HET GEMEENTELIJKE BELASTINGGEBIED: HET VOORBEELD VAN DE OZB

Sinds 1851 bepaalt de wet het gemeentelijke 'belastinggebied'. Dit betekent dat de Rijksoverheid bepaalt op welke activiteiten, goederen, diensten gemeenten gerechtigd zijn belastingen te heffen. Parallel aan de opmars van het Gemeentefonds – zo hebben wij gezien – is dit belastinggebied verkleind. Gedurende de twintigste en het begin van deze eeuw is dit gemeentelijke belastinggebied (en de vraag of dit groter of kleiner zou moeten worden) voortdurend onderdeel gebleven van de zoektocht naar de ultieme financiële verhouding. Bij wijze van voorbeeld wordt in het navolgende gekeken naar de discussie rondom de ozb.

In 2006 werd het gebruikersdeel van de ozb afgeschaft. Dit was de component van de OZB die ten laste van huurders van woningen kwam. Deze laatste grote ingreep in het gemeentelijke belastinggebied betrof een verkleining van formaat.²⁶ De hiervoor opgegeven redenen waren divers. Zo zou deze afschaffing van belang zijn omdat juist dit deel interfereerde met het inkomensbeleid van het Rijk. Daarnaast werd gesproken van lastenverlichting voor burgers en beheersing van de lokale administratiekosten.²⁷ Dat was echter niet het enige. Het probleem leek veeleer dat ozb werd gezien als een van de meer 'gehate' belastingen.²⁸ Negatieve adviezen van de afdeling Advisering van de Raad van State²⁹ en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) werden genegeerd en het voor burgers bedoelde 'cadeautje' kon uit de verpakking worden gehaald.³⁰ Het is niet dat gemeenten niet werden gecompenseerd: de afschaffing van het gebruikersdeel van de ozb zou gepaard gaan met een vergelijkbare verhoging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.³¹ Wat niettemin opvalt, is dat de nationale wens om burgers van een meevaller te voorzien uitpakte als een verkleining van de mogelijkheden om de lokale vertegenwoordigers van diezelfde burgers (voor een deel) aan de financiële knoppen te laten draaien.

GEMEENTEFONDS

Hoewel de raad weinig te zeggen heeft over het Gemeentefonds, is dit fonds te belangrijk om verder onbesproken te blijven. Het Gemeentefonds is het paradepaardje van wat 'de financiële verhouding' heet. Deze verhouding wordt voornamelijk geregeld in de Financiële-verhoudingswet (FVW). Besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is in beginsel niet doelgebonden. In beginsel staat het gemeenten (en vooral hun raden, zie later in dit hoofdstuk) vrij te bepalen welke van hun autonome taken en medebewindstaken zij financieren uit deze inkomsten en welke (bijvoorbeeld) uit de opbrengsten van lokale belastingen en hef-

fingen. Daarmee is niet gezegd dat bij de vaststelling van de hoogte van Gemeentefonds geen rekening wordt gehouden met het soort financiële verplichtingen dat een provincie of een gemeente heeft. Zo zullen gemeenten op grond van artikel 8 FVW en de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur een grotere algemene uitkering ontvangen naarmate zij meer inwoners, een grotere oppervlakte, een grotere hoeveelheid uitkeringsgerechtigden, een grotere hoeveelheid historische kernen en dergelijke hebben. Ook de belastingcapaciteit van provincies en gemeenten speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van de hoogte van de algemene uitkering. De fondsen beogen in die zin ook een zekere nivellering teweeg te brengen door compensatie te bieden aan die provincies en gemeenten die minder belastinginkomsten kunnen genereren dan andere (bijvoorbeeld – ten aanzien van gemeenten – omdat de gemiddelde huizenprijs lager is dan elders in het land).

Dat de besteding niet doelgebonden is, betekent niet dat het Gemeentefonds automatisch leidt tot een grote vrije bestedingsruimte. Voor een groot deel van de gemeentelijke taakuitoefening bestaan vrij forse jaarlijks terugkerende financiële verplichtingen (vooral wat betreft medebewindstaken) en ook deze verplichtingen moeten hoofdzakelijk uit de algemene uitkering worden betaald. De financiële speelruimte voor gemeenten is dus – ondanks het gebrek aan doelgebondenheid – betrekkelijk gering.

De decentralisaties in het sociale domein (2015) hebben het Gemeentefonds haast doen ontploffen. Was de totale omvang van het Gemeentefonds in 2014 al een adembenemende €18,7 miljard, in 2015 en 2016 steeg dit tot €27,3 respectievelijk €28,1 miljard.⁷ Deze verhoging lijkt fors, maar betrof een aanzienlijk lager bedrag dan het Rijk en de provincies voorheen uittrokken voor de richting gemeenten gedecentraliseerde taken. Een treffender illustratie van het gegeven dat ‘niet doelgebondenheid’ niet leidt tot grote vrije bestedingsruimte kan nauwelijks worden gevonden.

TRAP OP, TRAP AF

De Rijksoverheid bepaalt hoe groot het Gemeentefonds is. Om hiervoor toch enige maatstaf te ontwikkelen wordt op basis van bestuurlijke afspraken al geruime tijd gewerkt met de trap-op-trap-af-systematiek. Dit houdt in dat de jaarlijkse stijging en daling van het Gemeentefonds zijn gekoppeld aan de jaarlijkse stijging en daling van de Rijksuitgaven (ervan uitgaand dat er geen sprake is van een majeure beleidswijziging die überhaupt noopt tot het structureel vergroten van het Gemeentefonds, zoals in 2015, of tot het verlagen ervan). Een groter Gemeentefonds betekent hier enerzijds dat de gemeenten als geheel een grotere buffer hebben om een daling van de rijksuitgaven (en dus ook een daling van het Gemeentefonds)

op te vangen, maar het betekent anderzijds ook dat een daling van de rijksuitgaven in dat geval tot stevige dalingen van het Gemeentefonds zal leiden in absolute bedragen. Vanuit een macroperspectief zal het collectief van Nederlandse gemeenten dergelijke schommelingen wellicht kunnen opvangen. Individuele gemeenten die het financieel toch al zwaar hebben, kunnen door een daling in hun algemene uitkering niettemin in stevige financiële problemen komen.

EEN GROOT GEMEENTEFONDS, IS DAT ERG?

In zijn column 'Een te groot Gemeentefonds' laat Van den Berg overtuigend zien dat er een groot politiek gevaar schuilt in een al te groot Gemeentefonds. Als gezegd, de algemene uitkering uit het Gemeentefonds betreft een rijksbijdrage in de gemeentelijke financiën. Als zodanig moet dit fonds dus ook op de rijksbegroting worden opgenomen. Daar begint het zo langzamerhand een van de grootste posten te worden. En over de dynamiek die daaromtrent kan ontstaan, merkte Van den Berg al in 2013 op:

Daaraan hebben ministers en Kamerleden een enorme hekel, omdat zij de omvang ervan niet jaarlijks kunnen beïnvloeden en zij er ook niets 'leuks' mee kunnen doen. [...] Dat zal de neiging sterk vergroten om elk jaar weer te kijken 'of er bij GF/PF niet wat van af kan'. De gemeentelijke inkomsten (en uitgaven!) komen dus jaar in jaar uit onder zware druk te staan, terwijl de gemeenten geen echt eigen ruimte zullen hebben voor compensatie.³²

Mijns inziens zullen deze woorden profetisch blijken. Er kan bovendien worden gewezen op een tweetal bijkomende bedreigingen die gaandeweg in het systeem zijn ingebakken.

DE WET HOUDBARE OVERHEIDSFINANCIËN

Op grond van de in 2013 tot stand gekomen Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet hof) is niet alleen de rijksoverheid, maar zijn ook provincies, gemeenten en andere overheidsverbanden verplicht 'een gelijkwaardige inspanning te leveren' om te voorkomen dat Nederland Europese begrotingsnormen niet structureel overschrijdt. Als Nederland niet voldoet aan de Europese begrotingsnormen op een wijze die zou leiden tot het opleggen van een boete door de Europese Commissie, wordt het bedrag van deze boete (naar rato van het aandeel dat decentrale overheden hebben gehad in het overschrijden van die normen) in mindering gebracht op de inkomsten die decentrale overheden vanuit 'Den Haag' ontvangen, aldus artikel 7 van de Wet hof. Voor gemeenten gebeurt dat in dit geval door mid-

del van verlaging van het Gemeentefonds. Voor het vaststellen van deze ‘gelijkwaardige inspanning’ is via het amendement-Schouten/Koolmees⁸ in het wetsvoorstel ingevoegd dat deze moet worden bepaald aan de hand van het aandeel dat decentrale overheden hebben in de totale nationale begroting. Met andere woorden: hoe meer geld gemeenten krijgen uit ‘Den Haag’, hoe groter hun ‘gelijkwaardige inspanning’. Zie hier een tweede risico van een groot Gemeentefonds.

Het amendement-Schouten/Koolmees zorgt er namelijk voor dat een verhoging van het Gemeentefonds automatisch ook leidt tot een verhoging van de ‘gelijkwaardige inspanning’ die gemeenten moeten leveren om de financieringskortingen en de schulden binnen de perken te houden. Dit betekent dat gemeenten na de decentralisaties in het sociale domein niet alleen minder geld kregen voor hetzelfde werk dat eerder nationale overheid en provincie deden, maar dat zij nu ook een veel groter financieel risico dragen als zij met dat geld niet rondkomen.

SPECIFIEKE UITKERINGEN

Een andere bron van inkomsten, die eveneens van Rijksweg wordt verstrekt, is nog onbesproken gebleven. Dit betreft de specifieke uitkeringen. Specifieke uitkeringen komen niet uit het Gemeentefonds, maar rechtstreeks van de begrotingen van verschillende departementen. Een algemeen kader voor specifieke uitkeringen wordt gegeven in artikel 15a e.v. FVW; de uit te keren afzonderlijke specifieke uitkeringen worden doorgaans geregeld in ministeriële regelingen. Besteding van de specifieke uitkeringen is wel doelgebonden – het gaat om geoormerkt geld. Deze doelgebondenheid beknop de financiële autonomie van gemeenten enigszins. Er moet daarom van worden uitgegaan dat slechts voor specifieke uitkeringen wordt gekozen als het om wat voor reden dan ook van wezenlijk belang moet worden geacht dat provincies en gemeenten het via specifieke uitkeringen binnenkomende geld ook daadwerkelijk besteden aan het doel waarvoor het gegeven is.⁹

Specifieke uitkeringen zijn dus ‘potjes’ waaruit alleen bepaalde activiteiten mogen worden bekostigd. Deze potjes staan ter beschikking van gemeenten, zonder dat in alle gevallen duidelijk is dat een betreffende gemeente dit nodig heeft. Een gemeente die het beschikbare geld beter ergens anders voor zou kunnen gebruiken, heeft er weinig aan. Naarmate de hoeveel potjes groter wordt, is hun doelbinding specifiekier. Dat kan leiden tot situaties die aan burgers moeilijk uit te leggen zijn. Zo zou het dus kunnen voorkomen dat ouders de schoolleiding van hun kinderen aanspreken op het gegeven dat er net voor grote sommen geld aan dubbele beglazing en andere isolatie-ingrepen is uitgegeven, terwijl er eigenlijk vooral behoefte was aan nieuwe schoolboeken. De schoolleiding die

dan moet uitleggen dat dit komt omdat de gemeente voor de ene activiteit wel een ‘potje’ heeft, maar voor het andere niet, heeft daaraan een zware kluit.¹⁰

Lange tijd is het zicht op deze uitkeringen slecht geweest. Pas in 1982 begon de Raad voor de gemeentefinanciën met het creëren van jaarlijkse overzichten. Hieruit bleek de Rijksoverheid (in al haar geledingen en onderverdelingen) aan het begin van de jaren tachtig meer dan vijfhonderd verschillende potjes had gecreëerd en daarmee langs financiële lijnen probeerde ‘mee te sturen’ in het gemeentelijke beleid. Het in kaart brengen van dit probleem bleek de eerste stap richting een oplossing ervan. Gaandeweg nam het aantal specifieke uitkeringen af om in 1998 op 85 uit te komen.¹¹ Daarna begon het aantal specifieke uitkeringen echter toch weer te groeien. Om hieraan paal en perk te stellen is in 2008 de mogelijkheid gecreëerd van zogeheten verzameluitkeringen. Deze maken het mogelijk verschillende geldstromen vanuit één departement te bundelen in één uitkering. Dit verkleint het doelgebonden karakter van de specifieke uitkering enigszins, aangezien het uitgekeerde geld kan worden besteed aan verschillende in de verzameluitkering opgenomen doelen. De vrijheid van besteding gaat met verzameluitkeringen echter nooit zover dat het geld dat via een specifieke uitkering vanuit het ene ministerie richting decentrale overheden vloeit, wordt besteed om de beleidsdoelen van een ander ministerie te verwezenlijken. Voor andere ministeries zullen namelijk andere specifieke (verzamel)uitkeringen gelden. De operatie moet als redelijk succesvol worden beschouwd: in 2016 bestonden nog maar 22 specifieke uitkeringen.¹²

Het moge duidelijk zijn dat specifieke uitkeringen de bron van inkomsten is die gemeenten de minste autonomie laat. Niet alleen hebben gemeenten feitelijk geen mogelijkheden om de hoogte van de inkomsten daaruit te beïnvloeden, ook bestaat er vrijwel geen bestedingsvrijheid.

OVERIGE INKOMSTENBRONNEN

Uiteraard hebben gemeenten ook andere inkomstenbronnen. Deze kunnen niet allemaal worden behandeld. In het navolgende wordt kort stilgestaan bij voorbeelden van wat voor het gemak wordt aangeduid als inkomsten uit privaatrechtelijk handelen.

Daaronder valt bijvoorbeeld de exploitatie van gemeentegrond en gemeentelijk onroerend goed. Het speculeren met grondaankopen is tijdens de crisis op de onroerendgoedmarkt betrekkelijk riskant gebleken, maar dit is voor veel gemeenten nog steeds een belangrijke bron van additionele inkomsten. Ook gemeentelijke beleggingen en investeringen kwamen in het verleden veel voor en ook dat is niet zonder risico. Problemen daarmee kwamen onder meer aan het licht in het kader van de zogeheten Ceteco-affaire uit het einde van de jaren negentig. In deze affaire

stond de handel en wandel van de ‘Treasury’ (voorheen: het bureau Middelenbeheer) van de provincie Zuid-Holland centraal. Kort gezegd hadden Gedeputeerde Staten dit bureau in het kader van het kasbeheer van de provincie opdracht gegeven leningen te verstrekken, om zodoende extra financiële middelen voor de provincie te genereren. Toen deze constructie naar aanleiding van de surseance van het bedrijf Ceteco (waaraan de Treasury leningen van 12,5 en 35 miljoen gulden had verstrekt) negatief in het nieuws kwam, besloten Provinciale Staten van Zuid-Holland tot het instellen van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie geldleningen Zuid-Holland.¹³ Deze commissie, genoemd naar voorzitter Van Dijk, velde in haar rapport *Een doorboorde buidel*¹⁴ een vernietigend oordeel over de gang van zaken. Berucht is ook de Icesave-affaire. Verschillende decentrale overheden hadden grote sommen geld uitstaan bij Icesave op het moment dat deze bank (een onderdeel van de IJslandse bank Landsbanki) failliet ging.¹⁵

Tegenover deze horrorscenario’s – die veel terechte media-aandacht wisten te genereren – staan echter ook vele succesverhalen. Voor veel gemeenten heeft een zekere mate van financiële creativiteit mooie rendementen opgeleverd. Het is in dat licht dan ook de vraag of wel zo positief moet worden geoordeeld over een relatief recente wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido), die gemeenten ernstig beperkt in hun mogelijkheden bepaalde overschotten op de een of andere manier ‘onder te brengen’ bij commerciële partijen. In plaats daarvan moeten gemeenten dergelijke overschotten aanhouden bij de nationale overheid (schatkistbankieren). Voor de rijksoverheid is dit natuurlijk goed nieuws: hierdoor hoeft minder te worden geleend op internationale kapitaalmarkten en dat scheelt (rente) op de staatsschuld en is gunstig voor ons EMU-saldo. Voor gemeenten geldt dat zij met deze maatregel – opgeteld bij alle tendensen die eerder al zijn besproken – weer minder zeggenschap krijgen over de middelen waarmee zij hun eigen broek kunnen ophouden.

WAAR GAAT HET HEEN?

Wanneer we de ontwikkelingen overzien valt op dat gemeenten een steeds groter takenpakket krijgen en dat zij voor de benodigde financiële middelen steeds afhankelijker worden van het Rijk. Dit krijgt gestalte via velerlei maatregelen waarvoor – elk afzonderlijk – veel te zeggen valt. Zo is het nivellerende effect van het Gemeentefonds wat waard, is er voor sommige specifieke uitkeringen serieus wat te zeggen, hebben alle Nederlandse overheidslichamen bij te dragen aan een gezonde financiële ‘stand van het land’ en kan het van belang zijn om te voorkomen dat gemeenten al te grote financiële risico’s lopen. Echter, om in financiële termen te blijven, het telt zo langzamerhand wel op.

Mede hierdoor ingegeven stelde de VNG een adviescommissie Financiële ruimte voor gemeenten in (commissie-Rinnooy Kan), die in 2015 concludeerde dat het gemeentelijke belastinggebied, na jaren van verkleining, echt groter moet, te beginnen bij herinvoering van het gebruikersdeel van de OZB.¹⁶ Het kabinet-Rutte II reageerde niet afwijzend. Bij brief schetsten minister Plasterk (BZK) en staatssecretaris Wiebes (Financiën) mogelijkheden om zulks inderdaad te bewerkstelligen.¹⁷ Vanuit het perspectief van gemeentelijke autonomie zou dit toe te juichen zijn. Of het zover gaat komen, is echter de vraag: het regeerakkoord dat aan de basis ligt van het kabinet-Rutte III zwijgt hierover in alle toonaarden.

WAT IS DE POSITIE VAN DE RAAD BIJ HET UITGEVEN VAN HET GELD?

Wat ook valt af te dingen op de hier eerder weergegeven ontwikkelingen: op een zeker moment heeft een gemeente geld. En dan? Het eerste wat moet gebeuren is dat de financiële middelen op een begroting worden gezet.

De vraag wat de functie is van het vaststellen van een begroting door de raad, kan verschillend worden beantwoord. Zo zullen economen vooral geïnteresseerd zijn in de bedrijfseconomische en macro-economische functie. Voor juristen is vooral de zogeheten autorisatiefunctie van belang. Autorisatie houdt de machtiging in om uitgaven te doen tot het maximumbedrag dat in de begroting is opgenomen. De allocatie- of keuzefunctie die hiermee in verband staat, houdt in dat uit een begroting moet kunnen worden afgeleid welke keuzes de raad ten aanzien van het beleid in het begrotingsjaar wil of heeft willen maken. Dit laat dus zien dat de sturende functie van de raad in het gemeentelijke beleid hier begint. Omdat de inrichting van de jaarstukken identiek moet zijn aan die van de begroting, speelt de begroting ook een rol bij de controle na afloop van een begrotingsjaar. Met het inrichten van de begroting bepaalt de raad immers tevens op welke onderdelen aan het einde van het begrotingsjaar verantwoording en dus controle plaats zal vinden. Dit kan worden gezien als de controlefunctie van een begroting.

Omdat begrotingen zo belangrijk zijn, is het gerechtvaardigd iets nadrukkelijker te kijken naar de wijze waarop dit kennelijk zo belangrijke document wordt ingericht. De Gemeentewet was daarbij altijd leidend. Deze is in de loop van de jaren echter steeds minder voorschriften gaan bevatten over de inrichting van de begroting en de jaarstukken. Bevatte artikel 205 van de Gemeentewet 1851 nog 23 leden (geletterd a tot en met x)¹⁸ met verplichte posten op de begroting,¹⁹ bij wet van 2 juli 2003 is de verplichte post ‘onvoorziene uitgaven’,

de laatste van dit type bepalingen, uit de Gemeentewet verdwenen.²⁰

Verreweg de meeste voorschriften met betrekking tot de inrichting van de begroting en de jaarstukken werden en worden gegeven via lagere vormen van regelgeving. Voor gemeenten liet de Gemeentewet 1851 ruimte voor enige pluriformiteit in deze voorschriften. Zij bepaalde in artikel 206 dat de begroting zou worden ingericht volgens voorschriften van Gedeputeerde Staten (onder goedkeuring van de Kroon).²¹ Dit systeem leverde problemen op bij de vergelijkbaarheid van gemeentelijke begrotingen. Naar een model van het Centraal Bureau voor de Statistiek en op instigatie van de provinciale griffiers stelden de verschillende Gedeputeerde Staten voor het begrotingsjaar 1924 nagenoeg gelijklopende begrotingsvoorschriften vast.²² Dit moest worden gezien als een eerste stap in het creëren van randvoorwaarden die intergemeentelijke vergelijking mogelijk zouden moeten maken, hetgeen in die tijd – zoals eerder aan de orde kwam in dit hoofdstuk – een groot probleem was. Met deze ‘begrotingsvoorschriften-1924’ en met de herziening van de Gemeentewet in 1931 was een uniforme regeling van voorschriften met betrekking tot de inrichting van de begroting een feit. De laatste regeling van voor de dualisering was het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (verder: de CV 95).²³ Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (verder: het BBV) verving de CV 95 in 2003.²⁴ De invoering van een nieuwe opzet van begroting en jaarstukken in het BBV werd bovendien gepresenteerd als een kernelement van de dualisering, omdat mede hierin de kaderstellende rol van de gemeenteraad tot ont-plooiing kwam.

Een belangrijk deel van de wijzigingen die het BBV bracht, is geënt geweest op de VBTB-operatie op nationaal niveau. De afkorting VBTB staat voor ‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’. De hoofddoelstelling van VBTB is de ‘vergroting van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken.’²⁵ De voornaamste uitwerking van deze hoofddoelstelling is een grootscheepse verandering van de wijze waarop de gegevens in zowel de begroting als de rekening worden gepresenteerd, waarbij naast de uitgaven en ontvangsten het te voeren, respectievelijk het gevoerde beleid centraal staat. De in de begrotingen opgenomen uitgaven zouden meer dan voorheen moeten worden gekoppeld aan de beoogde beleidsdoelen. De in de jaarverslagen opgenomen verantwoording zou meer dan voorheen inzichtelijk moeten maken in hoeverre het beleid is gerealiseerd en in hoeverre dit de beoogde effecten heeft gehad. Deze kant van de VBTB-operatie wordt vaak samengevat in drie vragen. Ten aanzien van de begroting zijn dit: wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En: wat mag dat kosten?²⁶

Een ander belangrijk verschil met de oude stijl van begroten en verantwoorden is het loslaten van het vereiste dat de verschillende gemeentelijke begrotingen en jaarstukken eenzelfde vorm hebben. De functionele indeling van de CV 95 is verlaten en in plaats daarvan kunnen gemeenten en provincies voor een belangrijk gedeelte zelf bepalen uit welke onderdelen de begroting is opgebouwd en op welke onderdelen dus aan het einde van het begrotingsjaar verantwoording dient te worden afgelegd. Door deze gemeentelijke vrijheid zou men kunnen denken dat het BBV de positie van de gemeenteraad bij het inrichten en vormgeven van de begroting en de jaarstukken vanuit een juridisch oogpunt heeft versterkt. De raad heeft immers de vrijheid gekregen deze stukken naar eigen inzicht vorm te geven.

Zo heeft het niet uitgepakt. In de beleidsretoriek die volgde in de nasleep van de dualisering, is bij voortdurend en met grote hardnekkigheid gewezen op het belang van raadssturing op hoofdlijnen. De regering werkte hieraan driftig mee, door in de voorbeelden van gemeentebegrotingen ‘nieuwe stijl’ (die zij aan de gemeenteraden ter beschikking stelde) uit te gaan van een zeer beperkt aantal begrotingsposten (programma’s). Ter vergelijking: waar de CV 95 uitging van ongeveer honderd posten, gingen de meeste van de verstrekte voorbeelden niet verder dan een stuk of tien. Deze programma’s bevatten noodzakelijkerwijs een grote waaier aan individuele uitgaven die niet (langer) afzonderlijk zouden worden geautoriseerd. Het voordeel voor het college van een dergelijk ‘hoog aggregatieniveau’ is evident. Via deze ruime programma’s zou het mogelijk moeten zijn binnen zo’n programma naar hartenlust met posten te schuiven, zonder dat de raad daarbij steeds hoeft te worden betrokken. Gek genoeg zijn gemeenteraden hiermee op grote schaal akkoord gegaan. Dergelijke algemene begrotingen zijn eerder regel dan uitzondering. Dat gemeenteraden hiermee akkoord gaan, heeft voor een deel ongetwijfeld te maken met de beeldvorming van ‘sturing op hoofdlijnen’. Bedacht moet echter ook worden dat deze begrotingen worden vastgesteld met steun van de coalitiefracties, die wellicht ook meer baat hebben bij wat speelruimte voor ‘hun’ wethouders. De mate van invloed van de raad als beleidsorgaan (maar ook van de oppositiefracties daarbinnen) is hierdoor ernstig verminderd. Dat heeft gevolgen voor de begroting, maar ook voor de controle achteraf. De jaarrekening volgt de inrichting van de begroting. Als een begroting nauwelijks is uitgesplitst, is een jaarrekening dat ook niet. En als dat niet zo is, kan de raad ook niet controleren of het geld goed terechtgekomen is.

DE CONTROLE ACHTERAF

De controle aan het einde van het boekjaar was vroeger een spannende aangelegenheid. Wanneer begrotingsposten te kwader trouw waren overschreden,

konden de leden van het college die hieraan hadden meegewerkt persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor de door de gemeente geleden schade. Er was voor deze leden dus ook veel gelegen aan het verlenen van decharge, aangezien een besluit van die strekking verdere aansprakelijkheid – in principe definitief – uitsloot. Deze zware sanctiemogelijkheid was een belangrijke reden dat het recht om een jaarrekening vast te stellen (en daarmee decharge te verlenen) niet toekwam aan de gemeenteraad, maar aan Gedeputeerde Staten.

Dit veranderde met de Gemeentewet van 1992. Niet langer stelden Gedeputeerde Staten de gemeentelijke jaarrekening vast, maar werd dit gedaan op gemeentelijk niveau. Gedeputeerde Staten hielden nog slechts repressief toezicht. Men zou kunnen denken dat dit de deur zou openzetten voor op politieke gronden geïnspireerde aansprakelijkheidsstellingen van impopulaire wethouders door rebelse gemeenteraden. Dat zou een enorm probleem betekenen, aangezien het almaar uitbreidende gemeentelijke takenpakket leidde tot bijzonder grote begrotingen. Persoonlijke aansprakelijkheid zou in die context onbetaalbaar zijn. Dat viel echter reuze mee, niet in de laatste plaats vanwege Kroonjurisprudentie uit 1996 omtrent een besluit van de gemeenteraad van Zandvoort.

Deze gemeenteraad besloot collegeleden voor fl 39.119,16 aansprakelijk te stellen vanwege de niet-begrote inzet van een extern adviseur. In het KB waarin de regering dit raadsbesluit vernietigde, stelde zij dat voor financiële aansprakelijkheid sprake moest zijn van ‘ernstige tekortkomingen in het financiële beheer en evidente laakbaarheid in het handelen van het college van burgemeester en wethouders’.²⁷ Dit aangescherpte criterium, maar ook de door de regering getoonde bereidheid om collegeleden te hulp te schieten tegen overijverige gemeenteraden, haalde de angel in belangrijke mate uit dit ooit zo saillante controlemiddel. Een gemeenteraad die alsnog iets wilde ondernemen, was aangewezen op het reguliere sanctiearsenaal, met als belangrijkste wapen de motie van wantrouwen.

REKENING, VERANTWOORDING EN DUALISERING

De dualisering bouwde hierop voort. Wanneer we de effecten van de dualisering op het proces van rekening en verantwoording kernachtig samenvatten, dan heeft dit proces zich ontwikkeld van een primair financiële tot een primair politieke aangelegenheid. De belangrijkste wijziging betrof de afschaffing van de persoonlijke aansprakelijkheid. Verder speelt ook hier de wijziging van het BBV een rol. Door ook hierin een nadrukkelijker koppeling tussen financiën en beleid aan te brengen, concentreert de jaarlijkse verantwoording zich op de

tegenhangers van de drie vragen die bij de begroting centraal stonden, te weten: hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? En: heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? Alleen de laatste vraag is een zuiver financiële en ter voorbereiding van het debat over die vraag beschikt de raad over het rapport (en de goed- of afkeurende verklaring) van een accountant. Deze kan nog steeds constateren dat er financiële onrechtmatigheden aan het licht zijn gekomen. Wat de raad daarmee doet, mag hij in principe zelf weten. Er bestaat een mogelijkheid deze onrechtmatigheden glad te strijken door middel van een zogeheten indenniteitsbesluit. Waar indenniteit er op landelijk niveau daadwerkelijk toe strekt om de onrechtmatigheid op te heffen, is dat bij gemeentelijke indenniteitsbesluiten vaak niet mogelijk. Immers, als de onrechtmatigheid is gelegen in het handelen in strijd met een nationale rechtsnorm, dan kan een gemeenteraad niet zelfstandig besluiten dat te 'vergeven'. In die gevallen is een indenniteitsbesluit niet veel meer dan een vlaggetje dat de raad gebruikt om te markeren dat er iets misgegaan is.

RAAD EN REKENKAMER

De nieuwste ster aan het firmament van de financiële controle is de gemeentelijke rekenkamer (commissie): instituties die geen rol hebben in de jaarlijkse verantwoordingscyclus, maar die op door hen gekozen terreinen de (financiële) doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid tegen het licht houden. Deze hebben een korte, maar turbulente ontstaansgeschiedenis. Een aantal gemeenten experimenteerde al met dergelijke instituties, maar deze werden in de dualiseringsoperatie voor alle gemeenten verplicht gesteld. Opmerkelijk is dat rekenkamers in eerste instantie (mede) bedoeld waren om de controlerende rol van de raad te versterken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de staatscommissie²⁸ en de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur, waarin de instelling van de rekenkamers voorkwam in een opsomming van maatregelen om die controlerende rol te versterken en wettelijk te verankeren.²⁹ In zowel het rapport van de staatscommissie (die adviseerde de rekenkamers facultatief te maken) als de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (waarin rekenkamers verplicht werden gesteld) werd niettemin eveneens onafhankelijkheid van de rekenkamer ten opzichte van de gemeenteraad bepleit.³⁰ Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte zelfs niets anders dan een van de raad onafhankelijke rekenkamer. Uiteindelijk hield deze verplichte, volstrekt onafhankelijke rekenkamer tijdens de parlementaire behandeling van de eerste dualiseringswet niet stand. De Tweede Kamer nam een amendement aan, waardoor gemeenten zouden kunnen opteren voor een (mede) door gemeenteraadsle-

den bevolkte – en dus niet strikt van de raad gescheiden – rekenkamercommissie.

Hiermee is de kiem gelegd voor een discussie over de mate van onafhankelijkheid van de rekenkamer(commissie) ten opzichte van de raad bij de besluitvorming rondom de door de rekenkamer(commissie) uit te voeren onderzoeken. Dit leidde tot jurisprudentie waarin de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tot de conclusie kwam dat zelfs rekenkamercommissies die uit raadsleden bestaan, niet kunnen worden verplicht die onderzoeken uit te voeren waar een meerderheid van de raad om verzoekt.³¹ Dit betekent dat de afdeling de Gemeentewet aldus uitlegt dat zij een rekenkamermodaliteit heeft willen invoeren die niet primair is gericht op het versterken van de positie van de gemeenteraad. In plaats van een raadshulpmiddel bij het afdwingen van politieke verantwoording door het college heeft de rekenkamer(commissie) zich ontwikkeld tot een middel van publieke verantwoording van de gemeente ten opzichte van de burgers (rekenplicht), waarbij het handelen en nalaten van alle gemeentelijke organen onderzocht kunnen worden – ook dat van de gemeenteraad zelf.

PER SALDO

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van almaar afnemende gemeentelijke autonomie en een graduele afbrokkeling van de positie van de gemeenteraad. Toch is het niet alleen kommer en kwel. De meeste gemeenten staan er financieel redelijk voor. Zo laat het aantal gemeenten dat onder preventief financieel toezicht staat van Gedeputeerde Staten al jaren een dalende trend zien en blijft het aantal gemeenten dat via artikel 12 FVW ‘onder curatele’ staat niet meer dan een handjevol.³²

De uitdagingen blijven zich echter opstapelen en bovendien: dat een gemeente manmoedig probeert het huishoudboekje op orde weet te houden, kan op termijn leiden tot verschraling van de zorg die de gemeente als overheid voor haar ingezetenen behoort te bieden. Geld is belangrijk, maar fatsoenlijk bestuur evenzeer.

Wat betreft de positie van de raad valt aan de inkomstenkant voorlopig weinig te halen. Alleen als een substantiële vergroting van het gemeentelijk belastinggebied alsnog realiteit zou worden, krijgt de raad weer een stevige positie ‘achter de knoppen’. Wil de raad zijn financiële invloed vergroten, dan doet hij er goed aan zich te richten op de uitgavenkant. Onder het motto ‘een goed begin is het halve werk’ zou een iets gedetailleerder begroting voorzien in een versterking van zowel de sturing vooraf als de controle achteraf.

HOOFDSTUK 13 GEMEENTERADEN EN REGIONALE SAMENWERKING

RIK REUSSING, MARCEL BOOGERS EN BAS DENTERS

INLEIDING

De diverse functies van gemeenteraden strekken zich van oudsher ook uit over de taken die in regionaal verband in samenwerking met andere gemeenten worden uitgevoerd. Dit hoofdstuk over gemeenteraden en regionale samenwerking is onderverdeeld in vier perioden. Deze indeling gaat niet helemaal gelijk op met de hoofdindeling van het boek (zie hoofdstuk 2) in vijf perioden. De eerste twee perioden (notabelenbestuur en eerste golf politisering) nemen we samen, omdat die op het gebied van intergemeentelijke samenwerking vallen onder het regime van de Gemeentewet van 1851. Onze tweede periode, onder het regime van de Gemeentewet van 1931, omvat het eerste deel van de periode van professionalisering en technocratisering. In die periode zijn door wetswijzigingen samenwerkingsmogelijkheden op publiek-rechtelijke basis verruimd en is de overheidstaak uitgebreid. Dit heeft geleid tot een voortdurende stijging van de getroffen gemeenschappelijke regelingen.¹

Onze derde periode start met de regeling van de intergemeentelijke samenwerking in een afzonderlijke wet: de Wet gemeenschappelijke regelingen (wgr) uit 1950. Waar de stijging van het aantal getroffen gemeenschappelijke regelingen voor 1950 nog relatief bescheiden was, zien we vanaf 1950 een explosie van het aantal regelingen tot rond 1500 in 1985. De grote vrijheid die gemeentebesturen hadden bij het aangaan van regelingen leidde tot een 'lappendeken' van samenwerkingsverbanden. Ook was er veel kritiek op het gebrekkige democratische karakter van intergemeentelijke samenwerking. De derde periode valt

samen met het tweede deel van professionalisering en technocratisering en het eerste deel van de tweede golf van politisering. De herziene wgr uit 1985 (start van de vierde periode) was een poging tegemoet te komen aan deze kritiek via het afdwingen van de bundeling en integratie van regelingen en via de versterking van het democratisch gehalte van de regelingen. De vierde periode omvat het tweede deel van de tweede golf van politisering en de laatste periode van dualisering, decentralisatie en participatie.

Per periode besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan drie aspecten: de bestuurlijke en maatschappelijke context, de juridische verankering van de rol van de raad bij regionale samenwerking en de rol van de raad in de praktijk. Hierbij speelt allereerst de vraag of het primaat van regionale samenwerking bij de deelnemende gemeenten ligt of bij het samenwerkingsverband. Staan lokale belangen of gezamenlijke regionale belangen voorop? Of wordt een evenwicht tussen beide gevonden? Is er sprake van verlengd lokaal bestuur² waarbij het regionale samenwerkingsverband een verlengstuk is van de gemeente? Of is er meer sprake van een meer verzelfstandigd ‘verlegd lokaal bestuur’ dat de rol van de gemeenteraad uitholt?³ Tegen deze achtergrond beantwoorden we vervolgens de meer concrete vraag naar de invloedsmogelijkheden van de gemeenteraad en de wijze waarop de raad hiervan gebruikmaakt: rechtstreeks door vertegenwoordiging in regiobesturen of indirect door controle en sturing via gemeenteraden. We baseren ons met name op de beschikbare handboeken (historisch en juridisch) en het evaluatieonderzoek naar regionale samenwerking. Voor de beschrijving van de twee oudste perioden maakten we dankbaar gebruik van het werk van vroege bestuurswetenschappers als Van Poelje, Koelma, Simons en In ’t Veld.

PERIODE 1851-1931

DE BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

In dit tijdvak verdubbelde de Nederlandse bevolking van drie miljoen inwoners in 1850 tot ruim zeven miljoen inwoners in 1930. Deze bevolkingsgroei gaat na 1870 ook steeds meer hand in hand met een trek naar de stad.⁴ Dat heeft ook te maken met de in Nederland langzaam op gang komende industrialisatie. Aanvankelijk is er (met uitzondering van de Twentse textielindustrie) in ons land vooral nog sprake van kleinschalige huisindustrie. Na 1870 treedt daarin echter een kentering op;⁵ met name in de periode rond en na de eeuwwisseling leidt dit ook tot een steeds groter aandeel van de bevolking dat werkzaam is in middelgrote en grote bedrijven.⁶ Tot circa 1900 vormden de stadjes, dorpen en stadswijken nog de ruimtelijke kaders voor het gehele dagelijkse leven van de

bevolking.⁷ Daarna nam langzaam maar zeker de mobiliteit toe en werden er dagelijks steeds grotere afstanden overbrugd. Eerst vooral binnen de grootstedelijke regio's, maar na de Eerste Wereldoorlog breidde dit verschijnsel zich uit naar de andere stedelijke regio's. De verwevenheid van de centrum- en randgemeenten nam als gevolg hiervan toe.

Het aantal gemeenten daalde in deze periode relatief langzaam, gemiddeld met ongeveer twee gemeenten per jaar. In 1850 waren er 1209 gemeenten waarvan er in 1930 nog 1030 over zijn. Samen met de bevolkingsgroei en de trek naar de veelal wat grotere stedelijke gemeenten leidde dat tot een vergroting van de gemeentelijke schaal: van gemeenten met een gemiddelde omvang van nog geen 2500 inwoners naar gemeenten met gemiddeld ruim 7500 inwoners. Het takenpakket van de gemeenten veranderde in deze periode sterk. In de pakweg eerste twintig jaar van dit tijdvak stond de lokale overheid bemoeienis nog sterk in het teken van de liberale nachtwakerstaat: overheidsingrijpen diende tot het uiterste beperkt te blijven en was alleen gelegitimeerd indien de openbare orde verstoord dreigde te worden. Veldheer merkt wel op dat men een ruime interpretatie hanteerde van deze verstoringen. Ook sociale interventies gericht op de beheersing van het gevaar van sociale onvrede en oproer werden onder deze noemer gevat.⁸ De bezorgdheid over de gevaren van slechte hygiëne voor de volksgezondheid speelde daarnaast een rol.⁹ In de Onderwijswet van 1857 kregen gemeenten ook de taak om via gemeentescholen in de onderwijsbehoefte van de bevolking te voorzien. Daartoe ontvingen de gemeentebesturen van rijkswegen ook een geldelijke bijdrage.¹⁰ Vanuit zorg voor het algemeen belang (voorkomen monopolie) en financieel eigenbelang (extra inkomsten) namen gemeentebesturen ook een rol in de nutsbedrijven. In die sfeer ontwikkelden zich ook al snel vormen van intergemeentelijke samenwerking.¹¹

In de periode daarna nam het aantal gemeentelijke taken gestaag toe. Die ontwikkeling verliep langs twee lijnen. De eerste was de lijn van plaatselijke initiatieven, met name in de steden, niet alleen meer ingegeven vanuit bezorgdheid over (sociale) onrust en het algemeen belang (voorkomen epidemieën) maar ook vanuit overwegingen van sociale rechtvaardigheid.¹² In deze periode namen met name de besturen van de grote steden initiatieven om problemen van urbanisatie en de negatieve consequenties van de industrialisatie voor de arbeiders te bestrijden. In reactie daarop kwam ook de nationale overheid met nieuwe initiatieven, zoals de invoering van de Kinderwet, de Gezondheidswet en de Woningwet in 1901.¹³ Bijvoorbeeld in de gezondheidszorg komen hierbij al vlug regionale belangen (denk aan streekziekenhuizen) in het geding.¹⁴ Voor de vervulling van deze door het rijk bij gemeenten neergelegde taken ontstond

een steeds ingewikkelder systeem van financiële verhoudingen (dat was neergelegd in de financiële verhoudingswetten van 1897 en 1929) en nam ook langzaam maar zeker de bemoeienis van het rijk met het lokaal bestuur toe.

Op lokaal niveau werd bij de vormgeving van al deze nieuwe taken veel overgelaten aan het (soms door het lokaal bestuur gesubsidieerd) particulier initiatief. Dat particulier initiatief was veelal op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerd en maakte deel uit van een maatschappelijk bestel dat steeds meer een verzuild karakter kreeg.¹⁵ In dat kader werden publieke belangen behartigd op zeer veel terreinen: charitas en maatschappelijk werk, onderwijs en opvoeding, jeugd, volkshuisvesting, sport, gezondheidszorg en cultuur. Op het politiek-bestuurlijke vlak kreeg de verzuiling haar vertaling in de oprichting van vijf grote landelijke verzuilde partijen (rond 1917), die het politieke landschap daarna decennialang beheersten. Toonen wees erop dat deze verzuilde verbanden gedurende lange jaren een vehikel vormden voor het treffen van regionale voorzieningen en de regionale afstemming van lokaal beleid.¹⁶

JURIDISCHE VERANKERING VAN DE ROL VAN DE RAAD

Al onder de bestuursreglementen die voorafgingen aan de wettelijke regeling van de intergemeentelijke samenwerking in de Gemeentewet van 1851 zochten Nederlandse gemeenten samenwerking bij de behartiging van gezamenlijke belangen, vooral op het gebied van het onderhoud van wegen.¹⁷ Van Poelje geeft als voorbeeld van deze vroege samenwerking het Koninklijk Besluit van 1837 waarbij het Westlandse gemeenten was toegestaan gezamenlijk de wegen naar Delft te verbeteren.¹⁸ De rol van de gemeenteraden van de verschillende gemeenten beperkte zich tot het bekrachtigen van het huishoudelijk reglement dat oproept als afzonderlijk orgaan voor die samenwerking een speciale commissie in het leven te roepen. De commissie trad zelfstandig op, zonder betrokkenheid van de raden. Haar rekeningen werden rechtstreeks onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS). Dat was tekenend voor de relatief zwakke positie van de gemeenteraad onder de oude bestuursreglementen.

Dat zou veranderen (zie hoofdstuk 2) in de Grondwet van 1848 die de raad aan het hoofd vestigde van de gemeente. De Gemeentewet van 1851 wijdde een tweetal artikelen aan intergemeentelijke samenwerking.¹⁹ Artikel 121 bepaalde dat twee of meer gemeenten gemeenschappelijke belangen konden regelen onder goedkeuring van GS en artikel 122 dat de uit deze regeling voortvloeiende kosten door de betrokken gemeenten werden gedragen naar het belang dat elke gemeente bij deze samenwerking had. Al in 1855 werd in een Koninklijk Besluit een enge interpretatie gegeven aan artikel 121. De Kroon vond dat regeling en

bestuur alleen konden liggen bij de raad, het college en raadscommissies, en niet bij de bestuurscommissies van gemeenschappelijke regelingen.²⁰ Ook werkte deze publiekrechtelijke regeling in het algemeen te stroef om een rationeel beheer van grotere overheidsbedrijven mogelijk te maken. Het gevolg was dat veel gemeenten een privaatrechtelijke oplossing zochten via de weg van de naamloze vennootschap of eenvoudige overeenkomst.²¹

Van der Grinten²² constateerde in 1922 mede op basis van het proefschrift uit 1909 van Van Leyden²³ en de studie uit 1912 van Struycken²⁴ een communis opinio over de ‘ongenoegzaamheid’ van de regeling uit 1851. De enge interpretatie door de Kroon uit 1855 en de talrijke strijdvrage die ontstonden bij de toepassing van artikel 121, hadden een brede ontwikkeling van het instituut van de gemeenschappelijke regeling in de weg gestaan.²⁵ Dezelfde auteurs hadden ook grote bezwaren tegen de poging de publiekrechtelijke regeling te ontlopen door de oprichting van een NV, bezwaren die overigens niet werden gedeeld door vroege bestuurswetenschappers als In ’t Veld²⁶ en Van Poelje.²⁷ Uit het voorbeeld dat Van Poelje²⁸ geeft van de statuten van een van de eerste intercommunale NV’s, de NV Waterleiding-Maatschappij Zuid-Beveland uit 1910 (met een directeur en met een raad van beheer die bestaat uit vier burgemeesters van kleinere gemeenten en de gemeentesecretaris en de wethouder van de gemeente Goes), blijkt dat de instelling van een commissie van beheer wettelijk nog niet mogelijk was en voor iedere bestuurshandeling de medewerking nodig bleef van de op grond van de Gemeentewet uit 1851 bevoegde organen van de deelnemende gemeenten.²⁹

DE ROL VAN DE RAAD IN DE PRAKTIJK

Bij een beschrijving van de rol van de raad bij intergemeentelijke samenwerking in de praktijk worden we belemmerd door het ontbreken van een systematisch vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van gemeenschappelijke regelingen.³⁰ Ook in zijn eigen promotieonderzoek uit 1990 naar plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen in de periode 1600-1980 in vier Noord-Hollandse gemeenten (Alkmaar, Beverwijk, Purmerend en Zaandam) heeft Raadschelders gemeenschappelijke regeling en regionalisering incidenteel behandeld.³¹ Een oud voorbeeld van een gemeenschappelijke regeling uit 1660 is het besluit van de gemeenten Alkmaar, Hoorn, Edam, Purmerend en Monnikendam (later kwam daar nog Enkhuizen bij) tot een stelsel van trekvaarten en jaag- en wagenwegen voor gezamenlijke rekening ter bevordering van het verkeer. In het beheerscollege (dat tot 1927 zou blijven bestaan) hadden de deelnemende steden elk twee geëmitteerden.³² Deze samenwerking was uit pragmatische overwegingen voortgekomen uit bilaterale overeenkomsten.³³

Dit oude voorbeeld zette ook de toon voor de samenwerking in het eerste gedeelte van deze periode (vanaf de Gemeentewet van 1851) tot begin twintigste eeuw. Gemeenten gingen samenwerkingsverbanden aan als zij daarmee gemeenschappelijke belangen konden behartigen en/of schaalvoordelen konden bereiken, zoals op het terrein van de infrastructuur en van de nutsvoorzieningen.³⁴ Een voorbeeld is de aanleg van een duinwaterleiding via een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Zaandam, Beverwijk, Velsen, Assendelft en de overige Zaangemeenten in 1885, waarbij Alkmaar zich in 1886 zou aansluiten.³⁵ Samenwerking kwam ook tot stand waar kleine gemeenten gebruik konden maken van de technische expertise van een grote gemeente. Van Poelje noemt als voorbeelden een eenvoudig contract tot samenwerking tussen Den Haag en Voorburg op het gebied van de vleeskeuring uit 1916 en een meer samengesteld contract (volledige concessieovereenkomst) tussen Den Haag en Voorburg over de keuring van eet- en drinkwaren en gebruiksartikelen uit 1917.³⁶

Om meerdere redenen was de politieke controle door de raad van deze samenwerking tot het begin van de twintigste eeuw nog geen groot probleem. De enge interpretatie van artikel 121 van de Gemeentewet leidde er aan de ene kant toe dat er een rem was op het aangaan van gemeenschappelijke regelingen en aan de andere kant dat bevoegde organen binnen de gemeente volledig bevoegd bleven voor alle bestuurshandelingen. Bovendien werden de kleinere gemeenten in de samenwerkingsverbanden meestal vertegenwoordigd door de burgemeester en de grotere gemeenten door een wethouder of de gemeentesecretaris. Pas aan het eind van de eerste periode werd de rol van de raad problematisch door de keuze van de privaatrechtelijke organisatievorm voor de bedrijfsmatige exploitatie van publieke nutsvoorzieningen. Dat leidde tot een inherente spanning in overheidsbedrijven tussen de behoefte aan politieke controle enerzijds en de ondernemingsvrijheid anderzijds.

We zien van deze periode ook dat door ontwikkelingen als de bevolkingsaanwas, de geweldige ontwikkeling in het verkeer, de drang naar rationalisatie en ondoelmatige stadsuitbreiding problemen steeds meer boven de grenzen van de gemeente gingen heen grijpen en een streekkarakter kregen.³⁷ Deze problemen zouden niet kunnen worden opgelost via intergemeentelijke samenwerking of via de annexatie van gemeenten. Dat leidde tot een vroege discussie en tot voorstellen in de literatuur voor de oplossing van de regionale problematiek via gewestelijke plannen en het stadgewest rond steden als Amsterdam³⁸ en via een havenschap rond Rotterdam.³⁹ Deze voorstellen werden niet gerealiseerd, maar de discussie over de regionale problematiek kwam later (na de Tweede Wereldoorlog) wel in alle intensiteit terug. Zelf was In 't Veld voor de grote

steden overigens voorstander van een combinatie van gemeentelijke herindel-
ling en binnengemeentelijke decentralisatie.⁴⁰

EEN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING VOOR HET DORP SINT WILLE- BRORD?

Bijna was in 1947 een aparte gemeenschappelijke regeling ingesteld voor het Brabantse dorp Sint Willebrord.³³ Wat was namelijk het geval: het territoire van het kerkdorp Sint Willebrord (in de volksmond 't Heike genoemd) strekte zich uit over drie gemeenten: Etten, Hoeven en Rucphen. Het ruige heidellandschap op de grens van de Baronie van Breda en het Markiezaat Bergen op Zoom was van oudsher al een geliefd toevluchtsoord voor hen die zich aan de arm van justitie wilden onttrekken. Ook later bleef het een gebied met een hoge criminaliteit en grote sociale problemen. Om deze problemen op een daadkrachtige manier aan te pakken zouden verschillende taken (zoals de vaststelling van een algemene politieverordening voor het gebied en de voorbereiding van een uitbreidingsplan) worden overgedragen aan een gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad van Etten aanvaardde de regeling, maar die van Rucphen verwierp haar. De veronderstelde bijzondere criminaliteit van de Heikesmannen was volgens deze raad niet meer aanwezig en de meeste problemen konden door de gemeenteraden (bovendien waren dat de rechtstreeks door de bevolking gekozen bestuurders) na gepleegd overleg, snel en afdoende worden opgelost. Behandeling van het voorstel door de gemeenteraad van Hoeven had toen geen zin meer. Tegenwoordig maakt het dorp Sint Willebrord (na een eenvoudige grenscorrectie in 1953) in zijn geheel deel uit van de gemeente Rucphen.

PERIODE 1931-1950

DE BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

De tweede periode na de herziening van de Gemeentewet in 1931 werd gemarkeerd door twee allesoverheersende gebeurtenissen: de economische crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog, waarna het begin van de fase van de naoorlogse wederopbouw volgde. In deze turbulente periode nam de bevolking toe van bijna acht tot tien miljoen inwoners. Het aantal gemeenten nam licht af (van 1030 naar 1015), hetgeen leidde tot stijging van de gemiddelde omvang van de gemeenten (van circa 7600 tot bijna 9900 inwoners). In sociaal-economisch opzicht liet de grote crisis van de jaren dertig zijn sporen na. De economische depressie leidde tot massale werkloosheid: van 1930 tot 1935 steeg die van amper

4,9 procent naar 17,4 procent van de beroepsbevolking.⁴¹ Deze massawerkloosheid en de daarmee verband houdende sociale malaise brachten veel gemeenten ertoe via werkgelegenheidsprojecten, economisch stimuleringsbeleid en een actief sociaal beleid de crisis te lijf te gaan. De effectiviteit van de maatregelen was echter doorgaans gering, mede omdat de gemeenten niet beschikten over de benodigde financiële middelen en omdat het rijk lokale bemoeienis met het economische beleid en het werkgelegenheidsbeleid tegenwerkte.⁴²

Tijdens de bezetting nam de in de jaren dertig al sterk toegenomen staatsbemoeienis met de economie tot dusver ongekende vormen aan. Ter ondersteuning van de Duitse oorlogseconomie vergrootten de bezetters de greep van het bestuursapparaat op de economie aanzienlijk. Ook de na verloop van tijd noodzakelijke voedseldistributie impliceerde drastisch overheidsingrijpen in de markteconomie.⁴³ Na de bevrijding kenmerkte de periode van 1945-1950 zich door een voortzetting van het staatsdirigisme. De nationale overheid bemoeide zich intensief met bijna alle aspecten van het economisch leven: 'lonen, prijzen, investeringen, research en technische ontwikkeling alsmede met de regionale spreiding der werkgelegenheid'.⁴⁴ Kenmerkend was dat ondanks 'de herrijzenis van de verzuilde maatschappij na 1945', in het algemene belang van de wederopbouw, een innige tripartite samenwerking tussen overheid, werkgevers en werknemers tot stand kwam.⁴⁵ In die fase speelde ook het lokaal bestuur een belangrijke rol, bijvoorbeeld op het terrein van de woningbouw en de huisvesting. Onder regie van de centrale overheid (die in de woorden van Veldheer in deze periode de sociale politiek van de lokale overheid heeft 'genaast') werden ook de eerste aanzetten gegeven voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat.⁴⁶ Er is weliswaar een "verbreding en intensivering van de lokale taakuitoefening", maar de zelfstandigheid van gemeentebesturen maakte steeds meer plaats voor een rol als medebeleidsmaker.⁴⁷

In maatschappelijke zin 'zette het verzuilde Nederland van voor 1940 zich [...] achter de facades van de door de bezetter gecreëerde eenheidsorganisaties in veel opzichten voort'. Ook in de verzetsbeweging en de illegaliteit waren de traditionele scheidslijnen van de verzuiling duidelijk traceerbaar, al werden in kleine kring (interneringskamp Sint-Michiëlsgestel) ook al gedachten gevormd over een doorbraak van de verzuilde verhoudingen in de periode na de bevrijding.⁴⁸ Van ontzuiling was in de eerste jaren na de oorlog echter nog geen sprake. Integendeel. De verzuiling en de kenmerkende pacificatiedemocratie gingen hun 'glorietijd' nog tegemoet.⁴⁹ Bij het realiseren van voorzieningen en afstemming op regionale schaal lag het zwaartepunt bij de centrale overheid en bij het verzuilde particuliere initiatief.

JURIDISCHE VERANKERING VAN DE ROL VAN DE RAAD

In 1931 werden de twee oude artikelen vervangen door een achttien artikelen (129-146) tellende nieuwe regeling in de Gemeentewet die een oplossing bood voor de problemen in de oude wet, met name voor overheidsbedrijven. Het was voor gemeenten namelijk lastig om een organisatievorm te vinden die garanties bood voor zowel de efficiënte exploitatie als voor de behartiging van het algemeen belang.⁵⁰ Voor de gemeenschappelijke bedrijven op basis van een gemeenschappelijke regeling die zich richtte naar de oude wet uit 1851 was dat nog extra gecompliceerd, omdat niet werd voldaan aan de eisen van het scheppen van een afzonderlijke beheersorganisatie en de mogelijkheid om bij meerderheid besluiten te nemen. De wet was in een aantal opzichten verruimd. De formulering van artikel 129 was zo ruim dat zowel het gebied van de eigen huishouding van de gemeente (autonomie) als van het zelfbestuur (medebewind) erdoor werd bestreken. In hetzelfde artikel sprak de nieuwe wet ook niet meer van de regeling van gemeenschappelijke belangen, maar van de regeling van gemeenschappelijke behartiging van belangen. Artikel 146 bepaalde expliciet dat de privaatrechtelijke weg alleen bij bijzondere belangen mocht worden gekozen.⁵¹

De nieuwe wet maakte een behoorlijke regeling van het beheer van gemeenschappelijke bedrijven mogelijk omdat a) een commissie of b) een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam kon worden ingesteld (artikel 130). Tenzij in de regeling anders is bepaald, waren in de commissie of het orgaan de diverse gemeentebesturen vertegenwoordigd (artikel 132). De gemeenteraden konden dus ook andere personen aanwijzen buiten de voorzitters (burgemeesters) en de leden van de raden. Simons geeft ook een voorbeeld van een oude regeling uit 1929, de gemeenschappelijke regeling van de gasfabriek Numansdorp en Klaaswaal, waarin de raad van iedere gemeente drie leden benoemde, waaruit bleek dat in de praktijk in latere jaren al in diverse van die regelingen commissies van beheer door verschillende colleges van GS werden toegelaten.⁵²

Simons noemt twee voorbeelden van nieuwe regelingen.⁵³ Het eerste is het voorbeeld van een commissie: de regeling tussen de gemeenten Lekkerkerk, Krimpen aan de Lek, Krimpen aan den IJssel en Ouderkerk aan den IJssel voor de exploitatie en de uitbreiding van een gemeenschappelijke waterleiding, bekend als Waterleiding 'Lek en IJssel'. Deze commissie bestond uit de vier burgemeesters en twee van elk door de raden van de gemeenten te benoemen leden. Het tweede is een gemeenschappelijk bedrijf met rechtspersoonlijkheid, waaraan ook verordnungsbevoegdheid kon worden toegekend, het door de raden van de gemeenten Arkel, Heukelum en Kedichem opgerichte lichaam 'Drinkwaterleiding de Lingemond'. Ook hier hadden de burgemeesters weer

ambtshalve zitting in het algemeen bestuur (dat uit zijn midden een dagelijks bestuur koos) van de regeling en kozen de raden de overige leden, maar niet noodzakelijk uit hun midden.

DE ROL VAN DE RAAD IN DE PRAKTIJK

Koelma constateert dat vooral op het gebied van de drinkwatervoorziening (meer nog dan op het gebied van gas en elektriciteit) de samenwerking tussen gemeenten in de vorm van intercommunale bedrijven tot belangrijke resultaten heeft geleid.⁵⁴ Daarbij speelden het Rijk en de provincies in de vorm van financiële garanties en financiële steun een belangrijke rol. Intercommunale waterleidingen werden aanvankelijk in de vorm van een NV gegoten, later ook in de vorm van een stichting of na 1931 in de vorm van een publiekrechtelijk lichaam. Koelma geeft ook de stand van zaken anno 1935 weer bij de waterleidingbedrijven.⁵⁵ Op dat moment waren er 152 gemeentelijke bedrijven, 21 intercommunale bedrijven, één provinciaal bedrijf (in de provincie Noord-Holland) en 34 particuliere bedrijven, die samen in totaal 666 gemeenten bedienden. Wat opvalt, is de grote verscheidenheid aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen. Dat hoeft op zich nog geen groot probleem op te leveren voor de politieke controle vanuit de raad, door de ontwikkeling van het elkaar doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer die Van Poelje in 1931 osmose heeft genoemd. Voorwaarde is wel dat hieraan bij het ontwerpen van de statuten van dergelijke (intercommunale) bedrijven de nodige aandacht wordt besteed.⁵⁶

De wettelijke verruiming van de mogelijkheid tot intercommunale samenwerking heeft echter niet overal geleid tot het gebruik van die mogelijkheden. De samenwerking komt eenvoudiger tot stand waar het gaat om gelijkwaardige partijen, dus gemeenten die bijna even groot zijn. De Zaanstreek is een voorbeeld van een gebied waar deze samenwerking niet of heel moeizaam tot stand kwam. Het is een gebied waarin Zaandam verreweg de grootste gemeente is. Ter Veer constateerde twee belemmeringen voor intercommunale bedrijven en diensten.⁵⁷ In de eerste plaats was het door het zeer uiteenlopende inwonertal moeilijk om een basis voor gemeenschappelijk handelen te vinden. In de tweede plaats was het moeilijk voor Zaandam om aan de andere gemeenten voldoende invloed op het beheer toe te kennen, omdat het zou leiden tot minder doelmatig beheer en vertraging in de besluitvorming. Daarom leverde de gasfabriek van Zaandam direct aan de consumenten in de andere gemeenten. Samenwerking tussen de Zaangemeenten was er wel bij de vleeskeuring door het openbaar slachthuis van Zaandam, maar die was in 1936 opgelegd door

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, nadat de oude regeling uit 1919 was opgezegd en er geen overeenstemming kon worden bereikt over een nieuwe.⁵⁸

Groen geeft in 1949 een aantal voorbeelden van institutionele voorzieningen waardoor kleine gemeenten tegenwicht konden bieden tegen grote(re) gemeenten.⁵⁹ Het strandschap Zandvoort regelde de recreatie op het strand van Zandvoort dat vooral werd bezocht door inwoners van Haarlem en Amsterdam. Via een amendement van de gemeenteraad van Zandvoort was geregeld dat de beide Zandvoortse bestuursleden van het strandschap niet alleen door, maar ook uit het midden van de raad werden benoemd. De burgemeester van Zandvoort was ook voorzitter, Haarlem en Amsterdam waren vertegenwoordigd via hun gemeentesecretaris, twee werden er benoemd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken.⁶⁰ Een ander voorbeeld was het recreatiecentrum Kruiningen Gors. Het lag op het grondgebied van de gemeente Oostvoorne, maar werd voornamelijk gebruikt door inwoners van Rotterdam. In het algemeen bestuur van deze regeling (met verordenende bevoegdheid) kreeg de gemeente Rotterdam de meerderheid van de bestuursleden; in het dagelijks bestuur (met uitvoerende bevoegdheid) had de gemeente Oostvoorne juist de meerderheid.⁶¹

PERIODE 1950-1985

DE BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

In deze periode nam de bevolking van Nederland toe van 10 miljoen tot 14,4 miljoen inwoners. Het aantal gemeenten daalde stevig (van 1015 naar 741). De combinatie van de bevolkingsgroei en de gemeentelijke herindelingen leidde tot een verdubbeling van de omvang van gemeenten (van gemiddeld bijna 9900 inwoners naar 19.500 inwoners per gemeente). Deze opschaling werd gerealiseerd door streekwijze gemeentelijke herindelingen. In sociaal-economisch opzicht kenmerkte dit tijdvak zich door een onverwacht snelle wederopbouw en met name in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw een ongekende economische groei. In de jaren zeventig vlakke deze groei af. In het midden van de jaren zeventig werd ons land geconfronteerd met de gevolgen van de oliecrisis en was er sprake van toenemende werkloosheid.⁶² De greep van de overheid op het economische en sociale leven en de uitgaven van de overheid en de sociale zekerheid namen sterk toe. De uitbouw van de verzorgingsstaat was erop gericht om 'iedereen van wieg tot graf (te) vrijwaren van materiële nood'.⁶³ In dat stelsel (culminerend in de constitutionele verankering van een aantal sociale grondrechten in 1983) lag het zwaartepunt bij de nationale overheid, waarbij de gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering speelden. Overwegingen

van sociale rechtvaardigheid en sociale gelijkheid stonden centraal bij de inrichting van deze verzorgingsstaat. De financiële verhoudingen en de nationale regelgeving waren erop gericht om iedere inwoner, ongeacht sociale herkomst of woongemeente, toegang te verschaffen tot een aantal basisvoorzieningen. Naast de uitvoerende taken die gemeenten in het sociale domein hadden, werden gemeenten in de jaren na de oorlog ook steeds actiever op het terrein van samenlevingsopbouw, cultuur en sport (de cultuurgemeente).⁶⁴ Bij de sociale en culturele taken werkten gemeentebesturen als vanouds samen met verzuilde maatschappelijke middenveldorganisaties.

Dat aanvankelijk verzuilde particulier initiatief onderging in deze periode (onder invloed van de ontzuiling) een metamorfose. Door individualisering en ontkerkelijking verloren de zuilorganisaties en de bijbehorende politieke partijen in hoog tempo hun greep op hun achterban. Daardoor verloren deze organisaties een deel van hun traditionele legitimiteit. Onder invloed van de democratiseringsgolf van de jaren zestig kwam ook de regionale afstemmingsfunctie van de verzuilde elites onder druk te staan. Gemeentelijke planning van het zorg- en welzijnsbeleid werd steeds belangrijker.⁶⁵ Ook in andere sectoren, onder meer de volkshuisvesting, zagen we een verandering in de verhoudingen tussen het democratisch gelegitimeerde gemeentebestuur en het verzuilde particulier initiatief dat door de ontzuiling zijn traditionele legitimatie aan het verliezen was.

In de jaren zestig en zeventig ontwikkelde zich, onder invloed van de bevolkingsgroei, verstedelijking en toenemende mobiliteit, het ruimtelijke orderingsbeleid. Gemeenten hebben op dit gebied eigen bevoegdheden. Door de toenemende verwevenheid van stad en platteland ontwikkelden zich stadsgewesten voor de arbeidsmarkt, woningmarkt en maatschappelijke en culturele voorzieningen.⁶⁶ Onder invloed van deze ontwikkelingen deed zich in toenemende mate de behoefte aan intergemeentelijke afstemming voelen. Vanuit de nationale planvorming op het terrein van de ruimtelijke ordening werd regelmatig geattendeerd op de tekortkomingen van de wgr bij het realiseren van de beleidsafstemming in de stadsgewesten en pleitte men voor een reorganisatie van het lokaal bestuur. Voor een deel moest die gestalte krijgen door een vergroting van de gemeentelijke schaal, via streekgewijze gemeentelijke herindelingen. We zagen al dat in de naoorlogse periode deze herindelingen zorgden voor een opschaling van het lokaal bestuur. Daarnaast pleitte men voor vorming van nieuwe regionale bestuursorganen.⁶⁷ Ondanks een aantal initiatieven mislukten de pogingen tot bestuurlijke regiovorming steeds en bleef het zwaartepunt van de regionale afstemming bij vrijwillige intergemeentelijke samenwerking liggen.

Ondertussen organiseerde de centrale overheid zich op tal van beleidsterreinen via gedeconcentreerde rijksdiensten en inspecties op regionaal niveau.

JURIDISCHE VERANKERING VAN DE ROL VAN DE RAAD

In 1947 kwam de commissie-Koelma met een rapport waarin het oprichten van districten naast de gemeenten werd bepleit als oplossing voor de regionale problematiek. Districten hadden voor het gebied van meerdere gemeenten een eigen huishouding die beperkt bleef tot het opgedragen belangencomplex (gemeenten bleven bevoegd voor de overgebleven taken) en een rechtstreeks gekozen districtsraad.⁶⁸ Dit voorstel heeft het niet gehaald uit angst voor het ontstaan van een vierde bestuurslaag⁶⁹ tussen gemeente en provincie. In plaats daarvan is in 1950 de wgr ingevoerd met 38 artikelen. Twee aparte hoofdstukken hadden betrekking op vrijwillige en gedwongen samenwerking. Artikel 1 bepaalde dat naast de raden ook de colleges van B&W of de burgemeesters van twee of meer gemeenten een gemeenschappelijke regeling konden treffen voor het behartigen van bepaalde belangen. Een verruiming ten opzichte van de wet van 1851 (die sprak van gemeenschappelijke belangen) en 1931 (die sprak van gemeenschappelijke behartiging) was dat alleen de regeling (dus niet noodzakelijk de belangen of de behartiging van belangen) gemeenschappelijk hoefde te zijn.⁷⁰ Artikel 11 bepaalde dat Provinciale Staten de gemeenten tot samenwerking konden dwingen bij openbare belangen van bijzondere betekenis.⁷¹

Artikel 2 van de wgr bepaalde dat voor de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling een of meer organen – de term commissie komt niet meer voor – kunnen worden ingesteld evenals een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam. De regeling moest ook bepalingen inhouden omtrent de inrichting en de samenstelling van de organen of het lichaam en de plaats van vestiging van het openbaar lichaam. Geheel nieuw was de regeling dat bevoegdheden van bestuursorganen of ambtenaren van deelnemende gemeenten, als dat nodig was voor de goede uitvoering van de regeling, konden worden uitgeoefend door een centrumgemeente.⁷² Artikel 3 ging in op de samenstelling van het algemeen bestuur van de regeling. Voor zover het ging om de door de raden ingestelde regelingen konden de raden (maar niet noodzakelijk uit hun midden) afgevaardigden kiezen in het algemeen bestuur van de regeling. Deze afgevaardigden mochten niet allen uit eenzelfde gemeente afkomstig zijn, maar wel was het mogelijk dat een afgevaardigde namens andere gemeentebesturen optrad of dat een afgevaardigde meervoudig stemrecht had.⁷³ Artikel 3 bood ook de mogelijkheid dat het algemeen bestuur uit zijn midden een dagelijks bestuur koos dat bestond uit de voorzitter en twee of meer leden.⁷⁴

Naast de wgr stonden in bijzondere wetten bepalingen over intergemeentelijke samenwerking die een heterogeen beeld opleverden en soms zelfs nog verwezen naar oude bepalingen uit de Gemeentewet van 1851 of 1931.⁷⁵ Het leek Bulthuis in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever en het meest aanvaardbaar voor de praktijk, dat ook deze regelingen de algemene bepalingen uit de wgr in acht namen.

DE ROL VAN DE RAAD IN DE PRAKTIJK

De instelling van de wgr leidde in meerdere opzichten tot een geleidelijke versterking van de betrokkenheid van gemeenteraden bij regionaal bestuur. Door te verplichten dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen kent voor de inrichting en samenstelling van het bestuur, werden verantwoordelijkheden duidelijker toebedeeld, wat raadsleden meer mogelijkheden gaf de handel en wandel van regionale besturen te controleren. Toch constateerde Toonen aan het eind van deze periode dat de pluriformiteit van gemeenschappelijke regelingen heeft geleid tot zorg over de controleerbaarheid van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hij baseerde zich daarbij op een verkennend onderzoek van de VNG uit 1984 waaruit bleek dat er geen algemeen antwoord is te geven op de vraag naar de politieke controle van samenwerkingsverbanden. In de praktijk werd een groot aantal verschillende oplossingen gevolgd.⁷⁶

Van de vrijheid die in het wettelijke regime bestond om de politieke controle naar eigen keuze te regelen, hadden gemeenten veelal gebruikgemaakt door deze controle niet formeel te regelen. De controle van vertegenwoordigers in samenwerkingsverbanden voltrok zich voornamelijk via informele wegen. Daarbij bleek ook dat het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisatievormen minder belangrijk was dan op grond van formele overwegingen verwacht zou worden. Informele controle wilde echter niet zeggen dat er geen structurele voorzieningen waren. Naast ongestructureerde processen van informatieverschaffing en raadpleging werd er gebruikgemaakt van al bestaande overlegstructuren. Ook varieerde de intensiteit van de politieke controle. Voor beleidsmatige en (door de financiële consequenties) politiek gevoelige onderwerpen was er een grotere belangstelling dan voor beheerstaken. De behoefte aan politieke controle werd ook bevorderd door concurrentieverhoudingen tussen gemeenten en het verschil in grootte tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden. De kleinere gemeenten waren beducht voor overheersing door grotere gemeenten en grotere gemeenten waren op hun beurt beducht voor het 'liftersgedrag' van kleinere gemeenten.⁷⁷

De wgr werd vanaf de jaren zestig ook gebruikt voor gewestvorming, waar-

van de organen op uiteenlopende manieren waren samengesteld.⁷⁸ Alleen het gewest Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven hadden op basis van speciale wetten een rechtstreeks gekozen gewestraad. De verkiezingen hiervoor werden gelijktijdig met die van Provinciale Staten gehouden. De wetten die deze directe verkiezingen mogelijk maakten, zijn in 1985 weer ingetrokken.

PERIODE 1985 TOT HEDEN

DE BESTUURLIJKE EN MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

In dit tijdvak nam de bevolking toe van 14,4 naar 17,1 miljoen inwoners. Het aantal gemeenten daalde fors (van 741 naar 388). De combinatie van de bevolkingsgroei en de herindelingen leidde opnieuw tot een verdubbeling van de omvang van gemeenten (van gemiddeld 19.500 naar ruim 44.000 inwoners). De periode rond de eeuwwisseling kenmerkte zich door twee grote economische crises. In de periode na de oliecrisis aan het einde van de jaren zeventig trachtten overheden de 'kwakkeconomie'⁷⁹ volgens keynesiaanse receptuur te stimuleren door hogere overheidsuitgaven. Die aanpak leidde echter alleen maar tot een verscherping van de problemen waarmee de Nederlandse economie kampte (inflatie, te hoge overheidsuitgaven, een verslechterende concurrentiepositie en te hoge arbeidskosten en toenemende werkloosheid).⁸⁰ Net als in de Verenigde Staten (Reagan) en het Verenigd Koninkrijk (Thatcher) trad er een verandering op in het politieke klimaat waarin het accent kwam te liggen op een beperking van de overheidsuitgaven, een vermindering van overheidsbemoeyenis (via deregulering, privatisering en een herijking van de verzorgingsstaat) en decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten. Deze decentralisaties betroffen soms ook de overdracht van taken naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of naar andere regionale bestuursvormen. Men spreekt dan van 'sluipende regionalisatie'.⁸¹ Tegelijkertijd werd wel, maar niet altijd met succes, bekeken of de veelheid aan rijksregio's en -inspecties kan worden gereduceerd.⁸²

In de jaren negentig richtte de aandacht van de nationale overheid zich ook op het versterken van de positie van de relatief grote steden. Er werd een begin gemaakt met het grotestedenbeleid. Eerst richtte dat beleid zich primair op een integrale aanpak van binnenstedelijke vraagstukken, maar later verbreedde de aanpak zich tot de versterking van de economische structuur, de concurrentiekracht en de aantrekkelijkheid van de stedelijke regio's.⁸³ Na de beëindiging van het grotestedenbeleid bleef de kracht van stedelijke regio's, mede onder invloed van een zich langzaam ontwikkelend EU-stedenbeleid, op de agenda. Momenteel vormt dat EU-stedenbeleid een belangrijke stimulans voor de nationale Agenda Stad. De versterking van de concurrentiekracht van stedelijke

regio's is daarbij opnieuw een van de topprioriteiten. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt zeker in de centrumsteden van de stedelijke regio's strategisch economisch beleid weer een prominente plaats in op de agenda van het gemeentebestuur.⁸⁴

Een andere belangrijke ontwikkeling betrof de herijking van de verzorgingsstaat. In de jaren tachtig werd hiervoor, in het kader van het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing, al aanzetten gegeven waarbij de rol van gemeentebesturen bij vraagstukken in het sociale domein wordt versterkt.⁸⁵ In het verlengde hiervan zagen we dat in de afgelopen decennia langzaam maar zeker de bemoeienis van de centrale overheid met het sociale beleid afnam en steeds meer taken op het terrein van sociale zorg, sociale zekerheid, werk en inkomen, werden overgeheveld naar het gemeentelijke niveau. Onder invloed van de kredietcrisis (2007-2011) noopte economische tegenspoed opnieuw tot ingrijpende bezuinigingen op de collectieve uitgaven. In combinatie met een toenemende zorg over de effectiviteit en de doelmatigheid van allerlei centraal bekostigde voorzieningen en regelingen op het terrein van maatschappelijke zorg en bijstand werden steeds meer taken overgeheveld naar de gemeenten. Sinds 2014-2015 zijn de gemeenten als gevolg van een uitgebreide decentralisatieoperatie verantwoordelijk voor de jeugdzorg, het beleid inzake werk en inkomen en voor de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Op veel onderdelen van deze taken werken gemeenten samen in regionaal verband.

Door de combinatie van al deze ontwikkelingen nam het belang van de taakbehartiging op het regionale niveau almaar toe. Omdat alle pogingen om te komen tot zelfstandige regionale bestuursvormen tot dusver op niets zijn uitgelopen, blijft intergemeentelijke samenwerking het belangrijkste instrument voor de regionale belangenbehartiging. Dat roept steeds meer vragen op over de effectiviteit van de intergemeentelijke samenwerking.⁸⁶ Maar met het wegvallen van de traditionele legitimering van regionale afstemming en beleid in verzuilde overlegcircuits ontstaat ook een steeds luider wordende roep om nieuwe vormen van regionale democratie.⁸⁷

JURIDISCHE VERANKERING VAN DE ROL VAN DE RAAD

De kritiek op de wgr uit 1950 leidde tot een herziening van de wgr in 1985. Deze kritiek had direct en indirect betrekking op de rol van de raad bij de intergemeentelijke samenwerking. Indirect speelde de gebrekkige doorzichtigheid van het bestuur op bovenlokaal niveau. De wgr bood het gemeentebestuur immers de mogelijkheid om met wisselende partners samen te werken ten behoeve van de behartiging van verschillende belangen. Er was hierdoor een wirwar aan ge-

meenschappelijke regelingen ontstaan die een adequate politieke controle door de gemeenteraad bemoeilijkte. Direct speelde de kritiek dat het democratisch gehalte van de regelingen onvoldoende gewaarborgd was door het ontbreken van bepalingen over de openbaarheid en over de politieke verantwoordingsmechanismen tussen een gemeentebestuur en zijn afgevaardigden. Daardoor ontstond er onduidelijkheid over de vraag wie er nu politiek verantwoordelijk was voor het beleid van het samenwerkingsverband.⁸⁸

Voor het aanbrengen van ordening in de wirwar ('lappendeken') van gemeenschappelijke regelingen bepaalde artikel 2 van de herziene wgr (maar liefst 141 artikelen) dat Provinciale Staten hun provincie indelen in samenwerkingsgebieden en bevorderen dat zo veel mogelijk regelingen binnen deze gebieden worden gebundeld en geïntegreerd. Bundeling houdt in dat aan de regelingen binnen een bepaald gebied steeds dezelfde gemeenten deelnemen en integratie dat de gebundelde regelingen in een bepaald gebied moeten samensmelten tot één regeling.⁸⁹ Versterking van het democratisch gehalte van de regelingen vond op verschillende manieren plaats. Artikel 1 bepaalde dat de colleges van B&W en de burgemeesters toestemming nodig hebben van de gemeenteraden als zij een regeling willen treffen. Artikel 13 bepaalde dat alleen nog maar leden van de raden van de deelnemende gemeenten of hun voorzitter lid kunnen zijn van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam van de regeling. Artikel 14 hield in dat het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee of meer leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Ook schreef artikel 16 voor dat de regeling bepalingen moet bevatten over de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur aan de raad die dit lid heeft aangewezen inlichtingen die door een of meer leden van die raad zijn gevraagd, moet verstrekken en tot verantwoording kan worden geroepen. Artikel 17 breidde die inlichtingenplicht uit tot het bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan van de regeling.⁹⁰

Was in de voorafgaande periode de gewestvorming een tijdelijk verschijnsel, in de vierde periode zagen we dat de in de Kaderwet bestuur in verandering uit 1994 voorziene stadprovincies in zeven grootstedelijke gebieden⁹¹ niet tot stand zijn gekomen en de minder vrijblijvende regionale samenwerking en een samenhangende gebiedsgerichte aanpak in grootstedelijke gebieden binnen de wgr+ uit 2006 in 2015 zijn afgeblazen.⁹² In 2000 verviel al de bundelings- en integratievereiste. Wel actueel is het idee van congruente samenwerking, dat verwijst naar de wens van de minister van BZK om de uitvoering van naar de gemeenten gedecentraliseerde taken zo veel mogelijk binnen hetzelfde samenwerkingsverband uit te voeren.⁹³

EN WAT GEBEURDE ER VERDER NOG IN ZAANDAM EN DE ZAA NSTREEK?

Voor de Tweede Wereldoorlog was de Zaanstreek een gebied (met Zaandam als verreweg de grootste gemeente) waar de samenwerking tussen gemeenten heel moeizaam tot stand kwam. Dat zou echter veranderen. De door de Duitsers ontslagen burgemeester Joris in 't Veld keerde na de oorlog terug op zijn post in Zaandam (tussen 1948 en 1952 was hij minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting) en pakte de zaken voortvarend aan met de oprichting van een sociografisch bureau voor het doen van onderzoek op sociaal, economisch en statistisch gebied. De eerste directeur werd in 1946 de pas (bij Nicolaas ter Veen aan de Universiteit van Amsterdam) afgestudeerde sociograaf Aris van Braam. Hij vervulde die functie drie jaar. Daarna ging hij naar het CBS en werd hij hoogleraar bestuurssociologie in Rotterdam en bestuurskunde in Leiden. Uit het bureau ontstond in 1950 het sociografisch bureau Zaanstreek waarin negen Zaanse gemeenten en de Zaanse Kamer van Koophandel en Maatschappij voor Nijverheid en Handel samenwerkten. Dit bureau zou voortbouwend op het pionierswerk van Van Braam het pad effenen voor de samenvoeging in 1974 van zeven Zaanse gemeenten tot Zaanstad. De nieuwe gemeente kreeg, conform de opvattingen van In 't Veld uit 1929, een vorm van binnengemeentelijke decentralisatie door de instelling van wijkraden. In 1983 werden de wijkraden echter alweer afgeschaft omdat ze niet goed functioneerden en te duur waren.³⁴

DE ROL VAN DE RAAD IN DE PRAKTIJK

De invoering van de bundelings- en integratievereiste in de Wgr kreeg in de praktijk al snel gevolgen voor het functioneren van de gemeenteraad. Op grond van de wet maakten provincies regionale indelingen die een territoriaal kader vormden voor de bundeling en integratie van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In totaal kwamen er zo 59 zogeheten basisregelingen tot stand waarbinnen gemeenten al hun gezamenlijke taken hadden ondergebracht. De overgrote meerderheid van die regelingen kreeg de vorm van een openbaar lichaam.³⁴ Op grond van de nieuwe Wgr kenden deze een algemeen bestuur dat door en uit de raden is samengesteld. In gemeenschappelijke regelingen werd dit op verschillende manieren ingevuld. Raadsleden waren in de meeste regelingen naar rato van het inwonertal vertegenwoordigd: grotere gemeenten hadden meer raadsleden in het AB of een vertegenwoordiger met een groter stemgewicht. In enkele gevallen moest de zetelverdeling de politieke samenstelling van de raden weerspiegelen.³⁵ Voor beleidsbeslissingen was in alle regelingen sprake van meerderheidsbesluitvorming, voor meer constitutionele besluiten (zoals een

wijziging van de regeling of de toe- of uittreding van gemeenten) was instemming van alle gemeenten nodig.⁹⁶ Hoewel de nieuwe wgr de betrokkenheid van gemeenten bij hun regionale samenwerkingsverbanden beoogde te versterken, bleek in de praktijk toch enige afstand te worden ervaren. Een enquête onder bestuursleden (AB en DB) van twintig samenwerkingsverbanden wees uit dat raadsleden die geen zitting hadden in het AB nauwelijks bekend waren met het functioneren van het regiobestuur, terwijl AB-leden zich in meerderheid niet gebonden achtten aan de opvattingen van hun raad en zich vooral lieten leiden door regionale belangen.⁹⁷

Nadat de wgr in 2000 was aangepast en de bundelings- en integratievereiste kwam te vervallen, groeide het aantal samenwerkingsverbanden, ook omdat door verschillende bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen de behoefte aan regionale samenwerking verder toenam. In een aantal stadsregio's bleef regionale samenwerking geconcentreerd in één samenwerkingsverband (later tijdelijk gebaseerd op de wgr+), in de rest van het land was opnieuw snel sprake van een lappendeken van regionale besturen met een beperkt aantal taken. Dit maakte het voor raadsleden lastiger om hier grip op te hebben, ook omdat de meeste regiobesturen uit portefeuillehouders bestonden. Slechts in 5% van alle samenwerkingsverbanden hadden raadsleden zitting in het regiobestuur, in alle andere gevallen werden zij via hun wethouders in regiobesturen vertegenwoordigd.⁹⁸ Elke gemeente participeerde in gemiddeld zestien verschillende regiobesturen. De meeste waren belast met taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu of sociale zaken en werkgelegenheid. Daarnaast waren er veel actief op de terreinen welzijn en zorg en bedrijfsvoering. Gemeenten werkten in deze regiobesturen gemiddeld met 47 verschillende gemeenten samen.⁹⁹

Door het toenemende belang van deze regiobesturen groeide ook de onvrede bij gemeenteraden over hun democratische controle hierop. Volgens een enquête onder raadsleden van beroepsvereniging Raadslid.nu uit 2014 ontbreekt het de meeste raadsleden (44%) aan voldoende kennis om het regiobestuur goed te kunnen controleren.¹⁰⁰ Een ruime meerderheid (68%) vindt dat het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormt voor de lokale democratie. Hiertegenover staat dat raadsleden tegelijkertijd inzien dat regionale samenwerking onmisbaar is om de besluiten van de gemeenteraad uit te kunnen voeren: een grote meerderheid (68%) van raadsleden geeft aan dat hun gemeente niet in staat is zelfstandig de haar toegewezen taken uit te voeren. Een enquête van de Universiteit Twente onder raadsgriffiers en gemeentesecretarissen geeft een wat ander beeld. Een overgrote meerderheid (72%) van de gemeenten geeft aan dat de raad enige of grote invloed heeft op

regionale besluitvormingsprocessen. Met de verantwoording van regiobesturen aan gemeenteraden is het wat minder goed gesteld; in bijna 54% van de gevallen worden raadsleden voldoende geïnformeerd door het regiobestuur en slagen zij erin het regiobestuur waar nodig ter verantwoording te roepen. Net als bij de eerdergenoemde enquête onder raadsleden blijkt ook hier de betekenis van regionaal bestuur voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de raad. Bijna 70% van de gemeenten rapporteert dat regionale samenwerking tot zichtbare lokale resultaten leidt: effectieve aanpak van plaatselijke problemen, goede dienstverlening aan inwoners in de gemeente en een goed aanbod aan lokale voorzieningen.¹⁰¹

TOT BESLUIT

De algemene noemer waaronder de ontwikkeling van de regionale samenwerking en de rol van de gemeenteraden daarbij kunnen worden omschreven is 'progressieve complexiteit'.¹⁰² Dat de regionale samenwerking steeds ingewikkelder (complexer) werd, is alleen al af te lezen uit de omvang van de wetgeving op het gebied van gemeenschappelijke regelingen: twee artikelen in 1851, achttien artikelen in 1931, 38 artikelen in 1950 en 141 artikelen in 1985, nog afgezien van bepalingen in specifieke wetgeving. Die complexiteit ontwikkelde zich in de vier onderscheiden perioden in onderlinge samenhang tussen de bestuurlijke en maatschappelijke context van regionale samenwerking, de juridische verankering van de rol van de raad en de rol van de raad in de praktijk. Een goed voorbeeld daarvan is de keuze van de privaatrechtelijke weg naast de publiekrechtelijke weg bij de samenwerking via overheidsbedrijven. De enge interpretatie van de wettelijke bepalingen uit 1851 leidde vanaf 1910 in toenemende mate tot een keuze voor de privaatrechtelijke weg. De in de Gemeentewet van 1931 opgenomen expliciete voorkeur voor de publiekrechtelijke weg kon die ontwikkeling niet keren. Het resultaat was in de jaren dertig een pluriform geheel aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Ook het Rijk en de provincies begonnen zich in deze periode steeds meer (ook financieel) met de regionale samenwerking te bemoeien. Het hing sterk af van de activistische opstelling van de raad zelf in hoeverre de politieke controle van de raad meer direct of meer op afstand was.

De pluriformiteit op het gebied van de regionale samenwerking (binnen de structuur van rijk, provincies en gemeenten in het 'Huis van Thorbecke') is op te vatten als een reactie op die progressieve complexiteit. De vereiste variëteit (*requisite variety*) die met het oog op deze complexiteit noodzakelijk was, steeg vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog exponentieel met de toename

van taken in de moderne verzorgingsstaat. Het gevolg was dat onder het regime van de wgr van 1950 een groot aantal (en verschillend samengestelde) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ontstond, aangevuld met de regionale bestuursstructuren die door de rijksoverheid tot stand zijn gebracht (de 'rijksheren in de regio'). Ook hier geldt dat de herziening van de wgr (met de later weer ingetrokken bundelings- en integratievereiste) in 1985 geen fundamentele breuk in deze ontwikkeling teweeg heeft gebracht. Hoewel het aantal gemeenten steeds kleiner werd, nam (bijvoorbeeld door de decentralisatie van veel rijkstaken naar de gemeenten) de behoefte aan intergemeentelijke samenwerking niet af. Ook lijkt de congruentie van samenwerkingsverbanden een negatief effect te hebben op de effectiviteit van de samenwerking. Bovendien maakt de raad in de praktijk niet optimaal gebruik van de geleidelijke versterking van de instrumenten voor politieke controle binnen de wgr.¹⁰³

Door de regionalisering is een complex aan samenwerkingsverbanden ontstaan. Sommigen beoordelen dit vooral negatief en spreken van een 'bestuurlijke lappendeken'. Anderen zien het minder negatief en stellen dat deze 'hulpconstructies' voorzien in een behoefte. Uit democratisch oogpunt kennen deze 'hulpstructuren' echter belangrijke tekortkomingen. De vele pogingen de hoofdstructuur aan te passen (vorming van grote agglomeratiegemeenten, een extra bestuurslaag tussen provincies en gemeenten of versterking van de provincies) hebben echter niets opgeleverd. Om die reden is wellicht een heel andere aanpak nodig, waarin burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven een grote stem krijgen in het versterken van de democratische sturing, controle en verantwoording van de regio. Zo'n aanpak zou uiteindelijk kunnen leiden (op basis van een weloverwogen democratisch genomen besluit over de vernieuwing van de organisatie van het binnenlands bestuur) tot grotere gemeenten, tot kleinere provincies of tot geheel nieuwe vormen van legitimatie van regionale samenwerking.¹⁰⁴

Nader onderzoek zou zich moeten richten op de vraag onder welke omstandigheden een complex geheel van samenwerkingsrelaties voor gemeenten voordelig of juist nadelig is en op de vraag in welke mate de homogeniteit van samenwerkingsverbanden (de mate waarin deelnemende gemeenten op elkaar lijken wat betreft omvang, samenstelling van de bevolking, politieke kleur et cetera) van invloed is op de democratische kwaliteit en op de bestuurlijke effectiviteit ervan.¹⁰⁵ Hoe kunnen in de tussentijd (activistische) raden en raadsleden hun greep op de regionale samenwerking versterken? Mogelijkheden liggen in het vergroten van de 'democratische omsingeling' van het bestuur. Dat kan in de eerste plaats doordat gemeenteraden bij bepaalde samenwerkingsverbanden

het DB van een regeling verzoeken maatschappelijke organisaties actief te informeren en bepaalde informatierechten te geven. Dat kan in de tweede plaats doordat gemeenteraden bepalen dat ook burgers en organisaties in de regio de gelegenheid krijgen om in een vroeg stadium hun opvattingen kenbaar te maken over belangrijke regionale beleidsaangelegenheden. Een lastig punt hierbij is wel dat deze vorm van democratische sturing en controle gestalte moet krijgen in de samenspraak tussen de leden van alle raden in de regio.¹⁰⁶ Op het gebied van controle en verantwoording door de raad worden tegenwoordig (ook voor andere vormen van samenwerking op lokaal niveau) interessante nieuwe instrumenten en werkvormen beproefd. Verder onderzoek naar de effecten van deze instrumenten en werkwijzen moet uitwijzen hoe dergelijke experimenten in de praktijk uitpakken.¹⁰⁷

HOOFDSTUK 14 GEMEENTERADEN EN MAATSCHAPPELIJKE VERTEGENWOORDIGERS

HANS VOLLAARD EN HESTER VAN DE BOVENKAMP

Artsen zijn de natuurlijke advocaten van de armen

HYGIËNIST RUDOLF VIRCHOW 1848¹

INLEIDING

Sinds 1848 duidt de Grondwet de gemeenteraden, de direct gekozen vertegenwoordiging van burgers, aan als hoofd van de gemeente. Vanaf 1919 kunnen in principe alle burgers iedere vier jaar hun vertegenwoordiger aanwijzen en ter verantwoording roepen via de weg van verkiezingen. Gemeenteraden gelden daarmee als hét vertegenwoordigende orgaan op het lokale niveau. Het functioneren van gemeenteraden staat daarom centraal in discussies over de staat van de lokale democratie.² Daarbij geldt de lage verkiezingsopkomst vaak als belangrijk probleem. Daardoor kunnen de wensen van niet-kiezers immers minder aandacht krijgen. Dat zet het democratische kernprincipe van gelijkheid onder druk. De oplossing voor problemen met vertegenwoordigende democratie is vooral gezocht in het introduceren van vormen van directe invloed voor burgers, zoals inspraakavonden, referenda en interactieve beleidsvorming.³ De wens is daarbij geweest dat door directe participatie meer burgers zich laten horen. In allerlei vormen van directe participatie blijken echter hoogopgeleide, blanke, vaak wat oudere mannen oververtegenwoordigd.⁴ Omdat die ook al meer te horen zijn als kiezer en raadslid, versterkt directe participatie ongelijkheid veeleer.⁵

Nu is democratische vertegenwoordiging in gemeenten veelzijdiger dan gemeenteraden alleen. En dan gaat het hier niet om democratie binnen publieke

of gesubsidieerde instellingen, maar om inbreng in de gemeentelijke beleids- en besluitvorming. Het maatschappelijk middenveld heeft vaak al goed toegang tot het lokale bestuur.⁶ Er zijn daarnaast allerlei niet-gekozen organisaties en ook individuen uit dat maatschappelijk middenveld actief die claimen bepaalde burgers te vertegenwoordigen. Zij kunnen juist voor burgers opkomen die niet verschijnen bij verkiezingen of inspraakavonden. Het citaat aan het begin van dit hoofdstuk is een voorbeeld van zo'n vertegenwoordigingsclaim. Bepaalde artsen, de zogeheten hygiënisten, claimden in de negentiende eeuw de belangen van de armen te vertegenwoordigen richting het gemeentebestuur. Dat deden ze door te pleiten voor maatregelen om hun gezondheidstoestand te verbeteren door de aanleg van riolering en de introductie van vaccinatieprogramma's. Er zijn veel meer individuen en organisaties die dergelijke vertegenwoordigingsclaims hebben kunnen maken in de gemeentelijke democratie, zoals kerken, milieuverenigingen, patiëntenorganisaties en vakbonden. Dergelijke niet-gekozen maatschappelijke vertegenwoordigers uit de maatschappij krijgen in toenemende mate erkenning in de democratieliteratuur voor de rol die zij kunnen vervullen in een democratisch bestel.⁷ Zij kunnen namelijk ongelijkheid (deels) verhelpen die in andere democratische kanalen ontstaat, juist ook door goed geïnformeerd de belangen te behartigen van specifieke groepen burgers die de gevolgen van gemeentebesluiten aan den lijve ervaren. Een compleet beeld van (gemeentelijke) representatieve democratie zou daarom ook maatschappelijke vertegenwoordigers moeten bevatten.

Dit hoofdstuk heeft als doel om de rol van niet-gekozen maatschappelijke vertegenwoordigers in het lokale democratische bestel ook historisch te onderzoeken. De bestudering van diverse gevallen van maatschappelijke vertegenwoordiging in heden en verleden verschaft de mogelijkheid om te bezien of en hoe maatschappelijke vertegenwoordigers lokale democratie kunnen versterken, juist ook op het punt van gelijkheid. Daarnaast biedt deze bestudering de basis om na te gaan hoe gemeenteraden en maatschappelijke vertegenwoordigers zich tot elkaar verhouden: is dat als concurrent of de complement?

De focus ligt op het terrein van de zorg. Zorg behelst in dit hoofdstuk zowel zorg aan individuen gericht op genezing/bevordering van herstel (*cure*), verpleging en verzorging (*care*) en maatschappelijk werk (welzijn), als volksgezondheidsbeleid gericht op het voorkomen van gezondheidsproblemen (preventie). Op het terrein van zorg zijn maatschappelijke vertegenwoordigers zoals kerken en artsen vanouds actief geweest op lokaal niveau. Door de recente decentralisaties in het sociale domein zouden zij weer meer de stem van de zwakkeren kunnen vertolken. De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, eerder

uitgevoerd empirisch onderzoek naar vertegenwoordiging bij de decentralisaties in het sociale domein in 2015,⁸ documentanalyse en een aantal expertinterviews.

ZORG OP LOKAAL NIVEAU

Begin negentiende eeuw gold zorg primair als eigen verantwoordelijkheid van de burgers in het Koninkrijk der Nederlanden. In de Grondwet van 1815 was ‘het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen aan de aanhoudende zorg der Regering bevolen’ (artikel 228). De regering moest daarvan uitvoerig verslag doen aan de Staten-Generaal. Het Rijk had verder enige regelgeving uitgevaardigd om zorgberoepen te reglementeren en besmettelijke ziekten te bestrijden. Als overheden zich al met zorg bemoeiden, dan waren dat echter vooral de gemeenten. Soms met behulp van lokale geneeskundige adviescommissies probeerden lokale overheden onder meer epidemieën te bezweren door vaccinaties en schooluitsluiting. Maatregelen waren echter vaak tijdelijk en de handhaving was gebrekkig.⁹ Wel konden armlastigen rekenen op enige medische hulp in het kader van de armenzorg. Vooral particuliere instellingen zoals kerken verleenden die armenzorg, maar gemeentebesturen of daartoe ingestelde burgerlijke armbesturen sprongen bij. Zowel kerken als gemeenten en burgerlijke armbesturen hadden voor de medische zorg armdokters en soms ook vaccinateurs en vroedvrouwen gecontracteerd. De Gemeentewet van 1851 stelde dat gemeenten verantwoordelijk waren voor het organiseren en betalen van geneeskundige zorg aan de talloze armen en minvermogenden. Na hevige politieke strijd legde de Armenwet van 1854 evenwel vast dat armenzorg primair door kerken en particuliere instellingen zou moeten worden verstrekt. Kerken zouden nog tot de invoering van de Algemene Bijstandswet (1965) een financieel aandeel houden in de bedeling (steun aan armlastigen), ook al namen gemeentebesturen of burgerlijke armbesturen geleidelijk aan een steeds groter aandeel voor hun rekening. Voor medische zorg lag dat anders. Al in 1850 kwam minstens de helft van de geneeskundige hulp aan vast of tijdelijk bedeeden ten laste van gemeenten of burgerlijke armbesturen. Vanwege de groeiende zorgkosten beperkten kerken medische zorg tot hun eigen leden of schoven de curatieve zorg geheel af op gemeentebesturen of op burgerlijke armbesturen.¹⁰ Omdat tussen de 15 en 30% van de bevolking in aanmerking kwam voor medische armenzorg, nam de gemeentelijke betrokkenheid in het zorgdomein zo toe. Wel zetten kerken allerlei huizen op voor zogeheten onbruikbare armen, zoals ouderen, wezen en invaliden.

De gemeentelijke bemoeienis met zorg nam ook geleidelijk aan toe, omdat de Rijksoverheid van gemeenten steeds verplichtender maatregelen verlangde om de volksgezondheid te beschermen, vooral tegen de regelmatig rondwaren-

de epidemieën in een verstedelijkend Nederland.¹¹ De naleving van gemeenten bleef echter vaak gebrekkig, zo meldden nationale inspecteurs.¹² Wel probeerden plattelandsgemeenten met aantrekkelijke salarissen en behuizing artsen te lokken, die naast verplichte volksgezondheidstaken als vaccinaties, lijkschouwing en geneeskundig schooltoezicht ook de medische hulp voor armen moesten leveren.¹³ In steden kwam het daarnaast vaak schoorvoetend tot niet-medische maatregelen om de volksgezondheid te verbeteren, zoals de aanleg van rioleering, voedselkeuring, schoolgymnastiek, het effectiever ophalen van vuil en betere drinkwatervoorziening. Vooral op initiatief van sociaalliberalen en sociaaldemocraten richtten stedelijke overheden – te beginnen in Amsterdam in 1893 – gemeentelijke gezondheidsdiensten op die de zorgtaken van de burgerlijke armbesturen en volksgezondheidstaken voor hun rekening namen. Ook zetten zij gemeenteziekenhuizen en bejaardenhuizen op. Om de groeiende (ziekenhuis)kosten te beperken, controleerden de gemeentelijke gezondheidsdiensten (of op het platteland de gemeentebesturen zelf) scherp op de medische noodzaak van een ingreep, contracteerden zij ook particuliere ziekenhuizen (die goedkoper waren doordat ze op allerlei legaten, collectes en giften konden rekenen), verhaalden de kosten op verwanten van armlastige patiënten en verwezen patiënten door naar ziekenfondsen. Bij gebrek aan ziekenfondsen waren op het platteland verenigingen voor ziekenhuisverpleging opgericht. Deze verenigingen vormden een gebrekkige verzekering voor transport naar en zorg in ziekenhuizen, waaraan gemeentebesturen en ook kerkelijke armbesturen financiële ondersteuning verleenden. In de crisisjaren voor de Tweede Wereldoorlog verleenden diverse stedelijke overheden ook steun aan ziekenfondsen om te voorkomen dat stedelijke armenzorg zou bezwijken onder het groeiende aantal onvermogens. Gemeentelijke steun voor ziektekosten (verzekering) verdween uiteindelijk na de invoering van de Ziekenfondswet (1941/1964) en de Algemene wet bijzondere ziektekosten (1967).¹⁴

In de negentiende eeuw gold sociale beheersing als een belangrijk motief voor (overheids)bemoeienis met zorg.¹⁵ Steun aan armen moest sociale onrust weg nemen. Bovendien was het in het toenmalige christelijke klimaat het voor hogere standen loffelijk om te geven, en voor de lagere standen om te ontvangen. De verlening van medische armenzorg ging daarbij veelal gepaard met toezicht op de wandel en handel van de ontvangers. Bestrijding van besmettelijke ziekten onder lagere standen was mede ingegeven door de angst dat hogere standen besmet zouden raken. Zeker vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw kwamen er allerlei particuliere initiatieven op om het beschavingsniveau en de levensomstandigheden van de lagere standen op te vijzelen naar een christelijk dan wel een

algemeen burgerlijk zedenpeil.¹⁶ Daartoe behoorden badhuizen, tehuizen voor de verzorging van wezen, bejaarden, krankzinnigen en chronisch zieken en heropvoedingsinstellingen voor ‘onmaatschappelijke gezinnen’ alsook organisaties om zuigelingensterfte en tuberculose te bestrijden en wijkverpleging en thuiszorg te verlenen (zoals kruisverenigingen). Deze initiatieven kwamen zeker na de Eerste Wereldoorlog steeds meer in de sfeer van de gemeentelijke overheid te liggen door subsidiëring en/of verscherpt toezicht op het professionele karakter van de zorgverlening. Daarnaast namen in grotere gemeenten vooral sociaalliberale en sociaaldemocratische wethouders het overheidsinitiatief tot dergelijke zorgvormen uit oogpunt van sociale rechtvaardigheid.

Zorgkosten drukten zo voor de Tweede Wereldoorlog steeds zwaarder op de begroting van gemeenten, die daardoor steeds meer op het Rijk waren aangewezen voor hun inkomsten. Via subsidies sprong het Rijk steeds meer bij. Na de oorlog werd de financiering van allerlei zorgvormen steeds meer een nationale aangelegenheid van Rijk, zorgverleners en zorgverzekeraars. De rol van gemeenten in de zorg nam daardoor af. In medebewind bleven ze echter wel betrokken bij de (regionale) afstemming en coördinatie van vooral eerstelijnszorg. Afhankelijk van de gemeente waren (inter)gemeentelijke gezondheidsdiensten en kruisverenigingen onder meer actief op het vlak van ambulancevervoer, gezondheidsvoorlichting, zorg voor ouderen, wijkverpleging, zuigelingenzorg, bestrijding van geslachtsziekten, schoolgezondheidszorg, milieuhygiëne en opname in psychiatrische instellingen.¹⁷ Mede op instigatie van de Wereldgezondheidsorganisatie groeide in de jaren tachtig de aandacht voor volksgezondheid, waarin juist ook gemeenten een belangrijke rol werd toebedacht. Het Rijk vereiste vervolgens dat (inter)gemeentelijke gezondheidsdiensten en lokale gezondheidsnota's daaraan meer invulling zouden geven.¹⁸ De rol van gemeentelijke overheden in de zorg nam verder toe door de decentralisaties in het kader van de Welzijnswet (1987), de Wet voorzieningen gehandicapten (1994), de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007; 2015) en de Jeugdwet (2015). Daardoor kregen gemeenten meer verantwoordelijkheden voor de organisatie van lokale zorg- en welzijnsvoorzieningen. Thuiszorg, opvang van dak- en thuislozen, mantelzorgondersteuning en jeugdpsychiatrie behoren zo tot het werkveld van gemeenten. Onder het motto van participatiesamenleving ligt daarbij opnieuw nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers op het zorgvlak. Decentralisatie en participatiesamenleving betekenen echter geen terugkeer naar de negentiende eeuw. Zorgverlening is nu voor alle burgers veel toegankelijker, omvangrijker en van hogere kwaliteit. Door nationale en internationale financiële en juridische kaders is de lokale speelruimte om te varië-

ren in zorg(rechten) veel meer beperkt. Zorg- en welzijnsinstellingen opereren bovendien vaak op een veel grotere schaal dan dorp of stad. Niettemin zouden niet-gekozen organisaties en ook individuen en organisaties zich (weer) meer als maatschappelijke vertegenwoordigers op lokaal niveau kunnen manifesteren om op te komen voor kwetsbare groepen.

MAATSCHAPPELIJKE VERTEGENWOORDIGERS IN HET ZORGDOMEIN OP LOKAAL NIVEAU

Het maatschappelijk initiatief is kenmerkend geweest voor de zorg- en welzijnssector in Nederland. Kerken leverden bijvoorbeeld medische armenzorg, kruisverenigingen van allerlei kleur boden medische hulpmiddelen, badhuizen ontsproten onder meer aan filantropische initiatieven van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, de hervormde predikant Ottho Gerhard Heldring gaf zijn geloof handen en voeten door het oprichten van instellingen voor onder meer prostituees, leken verschaften via de katholieke St. Vincentiusverenigingen steun aan hulpbehoeftigen en artsen richtten ziekenfondsen op. Deze particuliere initiatieven kwamen zowel voort uit de wens sociale verhoudingen te bestendigen (sociale beheersing) als te veranderen (sociale verheffing en sociale rechtvaardigheid). Ook was bij het ene initiatief het doel de overheid op afstand te houden, waar het andere juist als aansporing tot grotere overheidsbemoeienis was bedoeld.¹⁹ De focus van dit hoofdstuk is echter niet zozeer gericht op de uitvoering van zorg en welzijn door het maatschappelijke middenveld, als wel op hun optreden als vertegenwoordiger van kwetsbare groepen bij de lokale overheid. De specifieke wensen van deze kwetsbare groepen kunnen ondergesneeuwd raken in verkiezingen, onder meer omdat andere onderwerpen meer aandacht trekken of kwetsbare groepen zelf minder opkomen. Ook directe participatie kan dat niet altijd even goed ondervangen, bijvoorbeeld omdat mensen zich schamen over hun opvoedingsproblematiek te praten op inspraakavonden of omdat zij het idee hebben dat ze daarmee de gemeentelijke dienstverlener tegen de haren instrijken. Maatschappelijke vertegenwoordigers vormen dan een veilige buffer tussen kwetsbare groepen en gemeente. Zij kunnen claimen op te komen voor kwetsbare groepen door deelname aan het publiek debat met rapporten, opiniestukken in kranten of blogs of via inspraak en adviesraden. Verder zijn dubbelfuncties – zowel maatschappelijk als politiek-bestuurlijk – een manier om als advocaat op te treden voor hen die zorg behoeven. Hun vertegenwoordigingsclaims zijn niet gebaseerd op een verkiezingsmandaat zoals in het geval van gemeenteraadsleden. In de volgende beschrijving van het optreden van maatschappelijke vertegenwoordigers komt

daarom de grond van hun claims ook aan de orde. Achtereenvolgens staan artsen, kerken en patiëntenorganisaties centraal.

ARTSEN

Artsen hebben met name in de tweede helft van de negentiende eeuw een belangrijke rol gespeeld als vertegenwoordiger van vooral armere groepen burgers. Niet eerder waren artsen zo actief geweest om sociaal-maatschappelijke kwesties aan de kaak te stellen.²⁰ Dat deden zij naar voorbeeld van hun vakgenoten in Engeland, Duitsland en Frankrijk. De ervaring als armdokter had de aandacht van menig arts gericht op het lot van de lagere standen. Deze artsen, ook wel hygiënisten genoemd, ijverden voor een verbeterde leefomgeving om de volksgezondheid te bevorderen. Daarvoor propageerden ze onder meer het verder uitrollen van vaccinatieprogramma's, de aanleg van riolering, effectieve vuilophaaldiensten, verbeterde fabrieks-, school- en woonhygiëne, schoon drinkwater, verscherpt toezicht op voedingswaren, bad- en wasplekken, wandelgelegenheden en aanpak van bodem- en luchtverontreiniging.²¹ De bekende Groningse hygiënist Levi Ali Cohen zag in de gezondheidsartikelen in de Gemeentewet van 1851 goede aanknopingspunten daarvoor. Later zou hij nog een handboek redigeren waarin voor gemeentebesturen stond uitgewerkt hoe ze de openbare gezondheidszorg zouden kunnen bevorderen.

De hygiënisten claimden, zoals het citaat aan het begin van dit hoofdstuk liet zien, de armen te vertegenwoordigen. Naast medisch-ethische en sociaal bewogen argumenten wezen ze ook op het verlies van arbeidskracht voor de Nederlandse natie door de slechte volksgezondheid. De hygiënisten gebruikten vooral hun wetenschappelijke kennis als basis voor hun vertegenwoordigingsclaims. Via het verzamelen van statistische informatie deden zij onderzoek naar grote ziekte-epidemieën zoals cholera. Op basis daarvan formuleerden zij adviezen aan gemeentebesturen en wezen zij op het belang van hygiënebevorderende maatregelen. Ze ondernamen daarbij verschillende initiatieven om hun visie voor het voetlicht te krijgen. Ze namen deel aan het publieke debat door bijdragen in kranten en spreekbeurten en het publiceren van rapporten. Daarnaast organiseerden zij zich zowel op nationaal als lokaal niveau in allerlei verenigingen (zoals de Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst), waarin zij initiatieven ontplooiden en kennis uitwisselden ten behoeve van de volksgezondheid. Via deelname in lokale gezondheidscommissies gaven ze ook advies aan het gemeentelijk bestuur.²² Ook stelden sommige hygiënisten zich verkiesbaar als raadslid, in een enkel geval met succes.²³ Sommige verkozen hygiënisten verwierven vervolgens de post van wethouder. Artsen werkten ook

samen met andere maatschappelijke vertegenwoordigers die dezelfde doelen nastreefden, zoals ingenieurs, nationale geneeskundig inspecteurs (onder wie veel hygiënisten), reinigingsdirecteuren en hoofden van publieke werken.²⁴

De hygiënisten wisten het onderwerp volksgezondheid op de agenda te zetten. Daarbij werden ze geholpen door de diverse epidemieën in de steeds dichter bevolkte steden en de rapporten die de geneeskundig inspecteurs over de (gebrekkige) inspanningen van gemeentebesturen opstelden. Op sommige plekken vonden ze ook gehoor in de gemeentelijke politiek. In Dordrecht begon het gemeentelijk bestuur bijvoorbeeld behoorlijk voortvarend met de aanleg van de riolering en de verbetering van de drinkwatervoorziening.²⁵ De lokale gezondheidscommissie – met daarin onder meer een gemeenteraadslid en twee artsen – bleek echter weinig effectief. Mede op instigatie van de hygiënist J.A. Delhez bleven er initiatieven voor betere volksgezondheid komen. Vooral onder druk van de Wet op de besmettelijke ziekten (1872) nam het Dordtse stadsbestuur meer maatregelen. Dat is overigens eerder dan veel andere gemeenten, waar (nog) meer passiviteit op zorgvlak was te zien.²⁶

Hygiënisten kregen lange tijd niet veel politieke bijval. Het beperkt aantal verkozen hygiënisten wijst daar allereerst op.²⁷ Raadsleden waren daarnaast niet altijd gecharmeerd van de positie die de hygiënisten claimden.²⁸ Ze wilden artsen ‘niet op het fluweel helpen.’²⁹ Hun belangstelling voor het verlenen van steun aan burgers zonder kiesrecht – en daartoe behoorden de armen die hygiënisten claimden te vertegenwoordigen – was ook niet zo groot, mede omdat gegoede, kiesgerechtigde burgers meer in eigen wijken gingen wonen. Gemeentebesturen kampten eveneens met beperkte middelen om naleving van voorschriften af te dwingen. Bovendien vormden de kosten en particuliere belangen van raadsleden struikelblokken. De aanleg van riolering was een dure aangelegenheid voor belastingbetalers, terwijl dat de commerciële verhuurwaarde van huizen met een eigen toilet zou ondermijnen voor raadsleden die in woningverhuur zaten. Verdeeldheid onder artsen onderling over de oorzaak van ziekten en de mate waarin de overheid zou moeten ingrijpen in de volksgezondheid, beperkte eveneens de impact van hygiënisten. Verdere wetgeving van het Rijk, de winst uit nutsbedrijven en het economisch voordeel dat weer andere raadsleden uit gezondheidsmaatregelen konden halen (als zij bijvoorbeeld in de handel in mest zaten) brachten aan het einde van de negentiende eeuw echter beweging in de zaak.³⁰

De directe effectiviteit van de hygiënisten was daarmee beperkt; wel hadden ze het probleem met mogelijke oplossingen op de agenda weten te zetten. Hygiënisten stelden dat hun wetenschappelijk gefundeerde stellingname in het

belang van het gehele volk, en de armen in het bijzonder, was. Hun belangenbehartiging werd echter niet altijd begrepen door de armen zelf. Zo werd er in Hilversum gewerkt aan het verwijderen van mestvaalten naar aanleiding van initiatieven van lokale hygiënisten. Dat pakte echter nadelig uit voor armen die kleine stukjes land buiten de stad beakkerden, die belangrijk waren voor hun levensonderhoud. Het staatstoezichtsverslag rapporteerde hoe burgers tegen deze maatregelen in verweer kwamen:

Toen de ingezetenen bemerkten dat het B. en W. ernst was [met de opruiming van mesthopen, HV/HvdB], werden de hoofden bijeengestoken, er werd gedreigd, er werd gescholden, 't kwam zelfs tot daadelijkheden; maar de meer bedaarden organiseerden een petitie, die spoedig met een groot aantal handtekeningen prijkte, en het gevolg was, dat op 20 september [1873] door B. en W. een besluit genomen werd, waarbij dat van 27 augustus [1873] werd ingetrokken en de mesthopen vooreerst weer vrijheid van bestaan kregen.³¹

Dit voorval laat zien dat maatschappelijke vertegenwoordigers niet alleen kunnen botsen met politieke vertegenwoordigers (raadsleden), maar ook met burgers die direct participeren.

De professionalisering en specialisatie van de medische stand trokken de aandacht van artsen vanaf het eind van de negentiende eeuw naar de verlening van curatieve zorg aan individuen. Zij richtten zich hierdoor minder op sociaal-maatschappelijke gezondheidskwesties. Hun publieke rol richtte zich meer op de organisatie en financiering van het zorgstelsel op nationaal niveau. Dat waren zeker na de Tweede Wereldoorlog vooral nationale aangelegenheden. Dat gold ook voor medisch-ethische kwesties als abortus en euthanasie. Op het lokale vlak lieten ze zich dus minder in politieke discussies horen.

De recente grootschalige decentralisaties op het gebied van zorg roept de vraag op of artsen zich lokaal weer luider laten horen. Dit is immers het niveau waar nu belangrijke beslissingen worden genomen die hen en hun patiënten raken. Jeugdartsen roerden zich al nadrukkelijk bij de decentralisatie van de jeugdzorg, zowel individueel als in verenigingsverband. Ze claimden daarbij op te komen voor de jeugdigen en hun ouders.³² Uit een oriënterend onderzoek in 2014 en 2015 naar maatschappelijke vertegenwoordigers in het gedecentraliseerde sociale domein bleek echter dat zorgverleners zoals huisartsen nog maar weinig een belangenbehartigende rol op zich nemen in de gemeentelijke politiek.³³ Wel worden zij door andere lokale spelers gezien als belangrijke verte-

genwoordigers van groepen burgers die zelf niet geneigd zijn van zich te laten horen. Daarbij wordt niet zozeer gewezen op hun wetenschappelijke expertise, zoals in de tijd van de hygiënisten het geval was, maar op hun specifieke kennis van de problematiek van kwetsbare groepen burgers op basis van hun dagelijkse contacten met hun patiënten. Nu de decentralisaties lokaal steeds verder indalen en knelpunten zich voordoen, zijn er in ieder geval voorbeelden van artsen die opkomen voor jeugdige zorgbehoevenden. Zo lieten huisartsen zich in Amsterdam in 2017 duidelijk horen toen ze zich verzetten tegen gemeentelijke maatregelen die de verwijzing van jongeren met psychische problemen naar specialistische jeugdzorg zouden hinderen.³⁴ Dat illustreert hoe artsen ook nu nog opkomen voor belangen van een kwetsbare groep zonder kiesrecht, zoals ze dat eerder in de negentiende eeuw hebben gedaan.

KERKEN: 'HELPEN WAAR GEEN HELPER IS'

'Heb uw naaste lief als uzelf', dat is een van de belangrijkste geboden in het christendom. Daaruit vloeit de liefdadigheid (caritas) voort. Bovendien heeft elke christen in navolging van Jezus de plicht om de wereld te dienen (te 'diakenen' in het Bijbelse Grieks). Dat is ook organisatorisch in kerken vormgegeven. Bisschoppen in de vroege christelijke kerken hadden al de functie van 'advocaat van de armen'. De katholieke kerk kent parochiale caritas-instellingen, en protestantse kerken diaconieën die (financiële) hulp verlenen. De kerken en aanverwante organisaties zoals kloosters vervulden daarom van oudsher een prominente rol in de (lokale) zorgverlening. Ze verschaften bijvoorbeeld geneeskundige zorg aan de bedeeden en boden opvang in gast- en weeshuizen. Vooral de katholieke en hervormde volkskerken golden in de negentiende eeuw in Nederland als een vanzelfsprekend onderdeel van de (lokale) publieke orde.³⁵ Zij wilden heel het volk dienen. Ze zagen zich als opvoeders van de samenleving, niet in het minst via de armenzorg. Kerken combineerden armenzorg met geestelijke hulp om zedelijke verwildering te beteugelen. Kerkelijke voorgangers lieten zich publiekelijk ook uit over zorgkwesties. Daarin gingen ze niet altijd mee met de hygiënisten, door zich te verzetten tegen het verbod op begraven in en naast kerken of (soms) tegen vaccinatie. Kerken zagen zorg vooral als taak van ouders en de kerk, en niet zozeer van de overheid. Dat beperkte hun vertegenwoordigingsclaims richting de (gemeentelijke) overheid op dat vlak.

In de lokale zorgverlening raakten kerken vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw geleidelijk op de achtergrond. Zeker in economisch moeilijke tijden hadden de kerken te weinig middelen om heel het volk te dienen en richtten ze zich meer op de eigen leden. Gemeentelijke instellingen namen een steeds

grotere rol in de zorgverlening, waarnaast ook allerlei christelijke stichtingen en verenigingen een plek hadden. Niettemin bleven ook kerken zelf soms nog lang betrokken bij zieken-, bejaarden- en verzorgingstehuizen, via bisschoppelijk toezicht (tot 1964) of via diaconieën; in Den Haag bijvoorbeeld nog tot in het jaar 2000.³⁶ Ook door dubbelfuncties van lokale kerkbestuurders in deze maatschappelijke initiatieven bleven de banden nauw. De tendens was echter dat de kerken zich steeds meer op theologie en moraliteit toelegden. Dit werd versterkt doordat diverse afsplitsingen van de Hervormde Kerk, zoals de gereformeerde kerken van dominee Abraham Kuyper, kerken ook een meer geestelijke taak toebedachten. Politiek en zorg waren voor andere maatschappelijke organisaties zoals politieke partijen, waar overigens vaak wel weer kerkelijke leidersfiguren actief in waren.

Ook al trokken kerken zich dus terug uit hun uitvoerende functies, zeker de volkskerken wensten zich ook op lokaal niveau op te werpen als het geweten van politiek en samenleving. Zo lieten protestantse kerken zich horen over de afschaffing van de doodstraf (tegen), alcoholgebruik (tegen) en zondagsrust (voor).³⁷ Dat viel ze overigens niet altijd even gemakkelijk, omdat ze soms kampten met interne verdeeldheid over dergelijke politieke kwesties.

Onvrede over de beperkte publieke rol van kerken en de bezettingstijd vormden aansporingen voor kerken om zich meer in te zetten voor hulpbehoevenden en zich kritisch op te stellen ten opzichte van staat en maatschappij.³⁸ Dat kreeg ook lokaal vorm in grote betrokkenheid bij de aanpak van onmaatschappelijke gezinnen.³⁹ Het waren echter vooral andere maatschappelijke organisaties die zich op dat vlak manifesteerden, ook omdat die zichzelf professioneler achtten. In het steeds welvarender Nederland verschoof de aandacht van kerken bovendien naar internationale kwesties. Kerken kwamen op voor de belangen van de derde wereld en politieke onderdrukten, ook al konden lang niet alle kerkleden zich in deze vertegenwoordigingsclaims vinden.

Economische recessies en bezuinigingen op de welvaartsstaat trokken vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw opnieuw de aandacht naar het belang van solidariteit binnen Nederland met initiatieven als kerkinactie, Arme Kant van Nederland en Economie, Vrouwen en Armoede (EVA). Vervolgens zetten kerkelijke instanties op landelijk en lokaal niveau zich vaak onder het motto 'helpen wie geen helper heeft' meer in voor armen, vluchtelingen, verslaafden, prostituees, ex-delinquenten, eenzamen, illegalen en daklozen, zoals in de vorm van inloophuizen en voedselbanken. Ze deden dat deels onder protest om aan te geven dat zij vonden dat de overheid verstek liet gaan – een stevige verandering ten opzichte van de eerdere situatie waarin kerken juist de overheid van het zorgvlak wilden afhouden. Kerken stelden zich over het algemeen echter be-

scheiden op. Een forse afname in het aantal leden, slinkende middelen, interne verdeeldheid en maatschappelijke weerstand tegen moraliserende kerken hadden de zelfverzekerdheid over hun publieke rol ondermijnd.⁴⁰ Veel kerkleden zagen bovendien diaconale taken ten dienste van de medemens buiten de kerk als iets extra's en niet als fundamenteel onderdeel van hun kerklidmaatschap.

De decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 vormde een nieuwe impuls voor kerken om zich te bezinnen hoe ze daar invulling zouden moeten geven aan hun sociale taken.⁴¹ Kerken waren zelf al vormen van onderling dienstbetoon en maatschappelijke participatie die goed pasten in de participatiesamenleving die de overheid voor ogen had. Kerkelijke vrijwilligers zetten zich al meer dan gemiddeld in voor de maatschappij, bijvoorbeeld via de lokale hulpnetwerken van stichting Present en stichting HiP (Hulp in Praktijk). Reguliere en migrantenkerken bleken op die manier bijvoorbeeld de gemeenten Rotterdam en Den Haag tientallen miljoenen te besparen.⁴² Naast directe hulp aan hulpbehoevende medemens, wilden de Protestantse Kerk Nederland (PKN) en de katholieke kerk ook problemen en misstanden signaleren, meedenken met de overheid en de publieke opinie beïnvloeden.⁴³ 'Kerken zijn pleitbezorgers en aanklagers voor hen die geen helper hebben', zo klonk het regelmatig. Hun vertegenwoordigingsclaims waren niet meer gebaseerd op de rol van opvoeder van de samenleving van deze volkskerken, zoals dat het geval was in de negentiende eeuw. Het directe contact met de hulpbehoevende mens gold als nieuwe grond:

Signaleren van nood komt voort uit eigen ervaring en bestaande initiatieven, en maakt gebruik van bestaande ervaringen, netwerken en activiteiten van hulpverleners. Dat maakt het signaleren ook authentiek: je weet als geloofsgemeenschap waar je over spreekt...⁴⁴

Voorheen meer intern gerichte genootschappen van orthodox-gereformeerde en evangelische origine oriënteerden zich op soortgelijke wijze meer op het publieke zorgveld op lokaal niveau.⁴⁵ De interkerkelijke contacten groeiden om kerken lokaal gezamenlijk te laten optreden in het Wmo-dossier. In 2008 bevatte 37% van de Wmo-adviesraden in 145 onderzochte gemeenten al kerkelijke vertegenwoordigers.⁴⁶ 60% van de gemeentebesturen had ook kerken betrokken bij de vormgeving van de Wmo.⁴⁷ Met name op het vlak van armoede manifesteren kerken zich als vertegenwoordigers richting lokale overheden. Dit resulteerde onlangs in het ontwikkelen van handreikingen om zich zo in de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 te laten horen.⁴⁸ Kerkelijke belangenbe-

hartiging op lokaal niveau blijkt echter nog pril.⁴⁹ Het vergt al het nodige werk voor de kerken om te weten wat andere kerken en religieuze organisaties op sociaal gebied doen alvorens gezamenlijk op te trekken richting het gemeentebestuur. Er is bij kerken – evenals bij andere religieuze organisaties – veelal gebrek aan tijd of bereidheid om deel te nemen aan beleidsnetwerken.⁵⁰ Er lijken daarnaast maar weinig signalen uit de achterban naar de kerkelijke vertegenwoordigers in gemeentelijke beleidsprocessen door te komen.⁵¹ Daarbovenop blijft er interne discussie of kerken zich niet te veel door de overheid zouden laten leiden en daarmee de aandacht voor de eigen geloofsgemeenschap en evangelisatie zouden inperken.

KERK EN RAAD IN VEENENDAAL IN HET SOCIALE DOMEIN³⁵

In het negentiende-eeuwse Veenendaal had de kerk alle aanleiding om op te komen voor de armen en zieken in de samenleving. In de turfwinning en textielindustrie verdienden arbeiders maar weinig. Zestien procent van de bevolking was afhankelijk van de bedeling. Op basis van hun belasting hadden in 1851 maar 106 van de ongeveer drieduizend inwoners kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen. De diaconie van de Hervormde Kerk nam het leeuwendeel van de armenzorg voor haar rekening, omdat negentig procent van de bevolking tot dat kerkgenootschap behoorde. Ze had daarvoor ook een arts in dienst. Er zijn voorbeelden van kerkelijk leiders die toentertijd opkwamen voor de armen en zieken. De aandacht die dominee De Vijver, die van 1855 tot 1861 in Veenendaal stond, gaf aan de gebrekkige verzorging van ouderen leidde uiteindelijk tot de oprichting van een oudeliedenhuys in 1880.³⁶ De bekende hervormde dominee Hoedemaker (van 1868 tot 1873 in Veenendaal werkzaam) protesteerde in het pamflet *Fabriekskinderen te Veenendaal* tegen kinderarbeid in de fabrieken. Daardoor konden kinderen niet leren lezen en godsdienstonderwijs volgen en konden meisjes zich niet goed voorbereiden op hun huishoudelijke taak. Ondanks deze vertegenwoordigende activiteiten ten behoeve van kinderen en arbeiders was het de kerk vooral te doen om de lokale gezagsverhoudingen in stand te houden. De kerk koos met name partij voor de fabrikanten in arbeidsconflicten.³⁷ Een speciale bank voor burgemeester, gemeenteraadsleden, gemeentesecretaris en gemeenteontvanger in de hervormde oude kerk illustreerde de nauwe banden met de politiek. Ook de sympathie voor sommige stakingsacties en betrokkenheid bij de oprichting van een christelijke vakvereniging door de politiek-maatschappelijk zeer actieve dominee Jongebreurs (1904-1930) waren vooral ingegeven om te voorkomen dat arbeiders in de ban zouden komen van de seculiere, linkse

arbeidersbeweging. Kerken konden dus wel vertegenwoordigend optreden voor kwetsbare groepen, maar functioneerden vooral als stut van de lokale elite.

Door professionalisering, verstatelijking en centralisatie van welvaartsarrangementen nam de kerkelijke rol op het gebied van zorg in de twintigste eeuw af. Wel bleef er indirect betrokkenheid, bijvoorbeeld door de benoeming van vijf bestuursleden van het lokale Julianaziekenhuis door vijf plaatselijke kerkgenootschappen. Het college van B&W benoemde de andere tien.

De maatschappelijke betrokkenheid van de kerken kreeg een nieuwe impuls met de Wet maatschappelijke ondersteuning (2005). Kerken vormden het Diaconaal Platform Veenendaal, waarin behalve enkele zware bevindelijk-gereformeerde kerken eigenlijk alle (diaconieën van) christelijke gemeenschappen zijn vertegenwoordigd. Het gebod tot naastenliefde klinkt duidelijk door in de missie van het platform:

Diaconie betekent letterlijk: dienstbaarheid. Elkaar dienen: naar elkaar omzien bij fysieke, materiële en sociale noden. Voor elkaar zorgen op basis van gelijkwaardigheid, door het delen van geld, tijd en kennis. Dit omzien naar elkaar betreft niet alleen mensen binnen de kerk, maar mensen in de hele samenleving, ook voorbij de Nederlandse grenzen. Jezus gaf Zelf het voorbeeld: Hij genas zieken, troostte rouwende mensen en gaf armen te eten. Het is de taak van de kerk te zorgen voor de armen, zieken en eenzamen. Dit is de Bijbelse opdracht, waardoor de deelnemers van het diaconaal platform zich geïnspireerd weten.³⁸

Het platform bracht het lokale zorgveld in kaart en ondersteunde onder meer initiatieven als kerstpakkettenacties voor minima, een inloophuis voor eenzamen en een website om vrijwilligers met hulpvragers te verbinden. Bovendien vaardigt het een lid af naar de Wmo-adviesraad. Dat probeert daar informatie te verkrijgen over sociale overheidsregelingen. Het kan daar, net als in contacten met christelijke partijen, verder verhalen van de sociale en financiële problemen waarop mensen stuiten op grond van ervaringen van de diaconieën inbrengen. Ook via het pastoresconvent, het regelmatige overleg tussen het Veenendaalse college van B&W en ruim dertig voorgangers, vragen kerken aandacht voor kwetsbare groepen zoals eenzame mensen.

In de praktijk blijkt het vertegenwoordigende werk de kerken niet even gemakkelijk te vallen. In het jaarverslag 2016 is de verzuchting dat er geen input uit de achterban is. Of het per se een gemis is, blijft de vraag. Ook andere organisaties en partijen kunnen opkomen voor kwetsbare groepen. Op zijn beurt wil het platform zich nadrukkelijker profileren onder de kerken en niet-kerkleden om meer invulling aan zijn diaconale missie te geven.

PATIËNTENORGANISATIES

Er zijn in Nederland honderden patiëntenorganisaties actief. De meeste zijn aandoeningspecifiek, zoals Diabetesvereniging Nederland (DVN). Deze organisaties zijn landelijk georganiseerd, vaak met regionale of lokale afdelingen. Ook zijn er nationale en regionale platforms die zich bezighouden met de belangenbehartiging van patiënten in het algemeen, zoals de Patiëntenfederatie Nederland en de Zorgbelangorganisaties. Sommige organisaties, zoals in de geestelijke gezondheidszorg, zijn opgericht met het doel de gezondheidszorg te veranderen door het patiëntenperspectief te vertolken. Veel patiëntenorganisaties zijn echter opgericht om informatie aan patiënten te verstrekken en lotgenotencontact te organiseren. Het doel was dus lang niet altijd om als vertegenwoordiger van patiënten op te treden. Dat is er voor veel organisaties later bij gekomen, en werd ook actief gestimuleerd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bijvoorbeeld door hun een plek aan te bieden aan besluitvormingstafels en ze te subsidiëren.⁵²

De meeste patiëntenorganisaties zijn na 1970 opgericht,⁵³ een periode waarin het zorgbeleid vooral nationaal bepaald werd. Belangenbehartigingsactiviteiten waren daarom veelal niet zozeer op gemeenten, als wel op de landelijke overheid gericht. Daarnaast zijn patiëntenorganisaties actief als vertegenwoordiger in allerlei functionele besluitvormingstrajecten, zoals richtlijnontwikkeling, het vormgeven van wetenschappelijk onderzoek en kwaliteitsverbetering in zorginstellingen.⁵⁴ De lokale afdelingen van patiëntenorganisaties hielden zich lange tijd vooral bezig met het uitwisselen van informatie en het organiseren van lotgenotencontact. In sommige gevallen kwamen daar al wel vertegenwoordigingsactiviteiten richting zorginstellingen en gemeenten bij. Zo hadden vertegenwoordigers vanuit patiëntenorganisaties zitting in gemeentelijke commissies voor huisartseninvestingsbeleid, waren lokale gehandicaptenplatforms actief om de toegankelijkheid van de publieke ruimte te bevorderen en behartigden gehandicapten- en ouderenorganisaties hun belangen in het lokale welzijnsbeleid en de Wet voorzieningen gehandicapten.⁵⁵ Ook waren er lokale patiëntenorganisaties rondom een specifiek thema zoals het openhouden van een bepaalde huisartsenpraktijk.⁵⁶

Zeker met de decentralisaties van zorgtaken in 2007 en 2015 is het voor patiëntenorganisaties belangrijker geworden om hun vertegenwoordigingsactiviteiten te verplaatsen naar gemeenten.⁵⁷ Hoewel hiervoor de aandacht groeit, geven de experts die wij hebben geïnterviewd aan dat nog niet alle patiëntenorganisaties doordrongen zijn van de urgentie om belangenbehartigingsactiviteiten naar het lokale niveau te verschuiven. Bovendien kampen ze met het probleem dat ze vaak niet zijn georganiseerd op gemeentelijk niveau of op het niveau van intergemeentelijke

samenwerkingsverbanden voor (jeugd)zorg.⁵⁸ De experts hebben wel de indruk dat wethouders en gemeenteraadsleden in toenemende mate geïnteresseerd zijn in de ervaringen van burgers op het gebied van zorg.⁵⁹ Lokale patiënten- en ouderenorganisaties worden daarbij gezien als belangrijke bron van informatie, als verhaal achter de cijfers die voortkomen uit cliëntevaluatieonderzoeken. De informatie die lokale organisaties kunnen bieden stoelt namelijk op de directe ervaringen van de mensen die actief zijn in lokale organisaties – en veelal zelf ook patiënt zijn – en hun leden. Zij kunnen concretere informatie bieden dan bijvoorbeeld Wmo-adviesraden die steeds meer uit ‘beleidsvaardige’ en professionele leden bestaan en steeds minder uit burgers met directe ervaring in de zorg.⁶⁰ Patiënten- en ook ouderenorganisaties kunnen eveneens fungeren als intermediair tussen gemeente en moeilijk te bereiken groepen burgers. Het Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM) maakt bijvoorbeeld gebruik van zogeheten bruggenbouwers die besluitvormers in contact kunnen brengen met groepen oudere migranten. Dit zijn groepen die zichzelf vaak niet laten horen tijdens inspraakavonden of andere vormen van directe participatie. Lokale patiëntenorganisaties ondernemen zelf ook belangenbehartigingsactiviteiten richting gemeentebestuur en gemeenteraden om wijzigingen te bewerkstelligen voor hun achterban.

OUDERPLATFORM ZUID-HOLLAND ZUID IN ACTIE TEGEN PROBLEMEN IN DE JEUGDZORG

Het is voor veel patiëntenorganisaties nog lastig om actief een vertegenwoordigende rol te vervullen in de lokale politiek. Het Ouderplatform Zuid-Holland Zuid onderscheidt zich daar echter in. Het is een platform van ouders van kinderen met een extra uitdaging in de ontwikkeling, dat lokaal zeer actief is in het behartigen van de belangen van ouders met betrekking tot de jeugdhulpverlening. Op basis van de ervaringen van de actieve leden van het platform, die zelf ouder zijn, en de signalen die zij krijgen van andere ouders vertegenwoordigen zij de belangen van ouders en hun kinderen richting de zeventien gemeenten in de regio. Het platform komt in actie door het sturen van brieven naar gemeenteraden en colleges, aan uitvoerende instanties, aan de regering en aan de Tweede Kamer. Daarnaast organiseert het bijeenkomsten met ouders en gemeenteraadsleden. Een bijeenkomst eind maart 2017 had bijvoorbeeld het doel om zichtbaar te maken hoe het beleid van de gemeente uitwerkt in de praktijk. Knelpunten die ouders daarbij naar voren brachten, waren onder andere de vele afwijzingen van persoonsgebonden budgetten, gebrek aan maatwerk, hiaten in de hulpverlening en wachtlijsten (<https://sites.google.com/site/ouderszhz/documenten-jeugdhulp>).

Op basis van de informatie van ouders beloofden verschillende gemeenteraadsleden in actie te komen: 'actie is hard nodig'.³⁹

CONCLUSIE EN REFLECTIE

Ook al is dit hoofdstuk slechts een eerste stap om de rol van niet-gekozen maatschappelijke vertegenwoordigers in de lokale democratie te onderzoeken,⁶¹ het heeft laten zien dat zij in de afgelopen twee eeuwen de belangen hebben behartigd van kwetsbare groepen in de gezondheidszorg. Op die manier hebben ze de stem kunnen vertolken van mensen die geen kiesrecht hadden of minder van hun inspraak- en kiesrecht gebruik kunnen of willen maken. Maatschappelijke vertegenwoordigers als kerken, artsen en patiëntenorganisaties kunnen zo de ongelijkheid inperken die inherent is aan andere democratische invloedskanalen. Ze zijn door hun kennis of direct contact met patiënten veelal goed geïnformeerd over de kwetsbare groepen. Daarmee vormen ze een nuttige aanvulling op vertegenwoordiging door gemeenteraadsleden. Deze lekenpolitici moeten zich immers in een breder scala aan onderwerpen verdiepen. En zeker na de recente decentralisaties kampen ze met een gebrek aan tijd en kennis om het sociale domein te volgen.⁶² Door de verdergaande fragmentatie van gemeenteraden is bovendien de gemiddelde omvang van raadsfracties afgenomen. Daardoor kunnen fractieleden zich minder specialiseren in één beleidsonderwerp. Met de grotere doorloopsnelheid van gemeenteraadsleden door de grotere electorale beweeglijkheid is het bovendien lastiger om kennis alsnog op te bouwen. De specifieke informatie van maatschappelijke vertegenwoordigers over kwetsbare groepen is daarom welkome informatie voor raadsleden. En dat geldt niet alleen voor vertegenwoordiging door kerken, patiëntenorganisaties en artsen, maar ook door voetbalclubs, wijkambtenaren, scholen, buurtvaders, leesmoeders, en misschien zelfs wel treitervloggers. Gewapend met deze informatie kunnen gemeenteraadsleden belangen tegen elkaar afwegen om zo voor het volk als geheel op te komen.

De gepresenteerde gevallen van maatschappelijke vertegenwoordiging in heden en verleden tonen echter ook de zwakte ervan aan. Vertegenwoordiging is geen permanente activiteit van mensen en organisaties in het maatschappelijk middenveld. Vaak is het een afgeleide van hun eigen (uitvoerende) activiteiten. Bij gebrek aan tijd en capaciteit kunnen deze vertegenwoordigingsactiviteiten niet altijd effectief worden uitgevoerd. Gemeenteraden hebben het voordeel dat zij een permanent aanwezig vertegenwoordigingsplatform zijn.

Als we de legitimiteit van raadsleden en maatschappelijke vertegenwoordigers vergelijken zien we dat raadsleden via verkiezingen hun mandaat kunnen

verwerven en verantwoording af kunnen leggen. Dat vormt een belangrijke, permanente legitimiteitsgrond voor hun vertegenwoordigingsclaims. De bestudeerde maatschappelijke vertegenwoordigers gebruiken andere gronden. Te denken valt aan hun wetenschappelijke expertise, moreel gezag of eigen ervaringen. Zonder verkiezingen zijn maatschappelijke vertegenwoordigers meer dan raadsleden gedwongen om actief op zoek te blijven gaan naar mandaatverwerving en verantwoording van hun vertegenwoordigingsclaims. Dat doen ze bijvoorbeeld door handtekeningenacties voor petitities, het houden van gesprekken en informatieverstrekking op websites. Dat geeft hun mandaatverwerving en verantwoording een inhoudelijker en specifiek karakter dan gemeenteraadsverkiezingen. Kiezers hebben immers beperkte kennis over lokale politici en partijen, terwijl een stem op een partijkandidaat weinig informatie biedt over de specifieke wensen van degenen die op haar of hem gestemd hebben. Het brede scala van maatschappelijke vertegenwoordiging kan de variëteit van die wensen beter weerspiegelen. Daarnaast kunnen raadsleden hun vertegenwoordigingsclaims verder inhoudelijk onderbouwen op basis van informatie die ze van maatschappelijke vertegenwoordigers krijgen.

In openbare gedachtewisselingen zouden de inhoudelijke claims van politieke en maatschappelijke vertegenwoordigers kunnen worden getoetst, bijvoorbeeld om na te gaan of een maatschappelijke vertegenwoordiger niet slechts zijn eigen (instellings)belangen verdedigt. Probleem is wel dat maatschappelijke vertegenwoordiging vaak gericht is op niet-openbare contacten met ambtenaren en colleges van burgemeester en wethouders. De kans bestaat daardoor dat colleges de gemeenteraden verzoeken om voorstellen simpelweg te accepteren met het argument dat ze maatschappelijke spelers al hebben geraadpleegd. Om zich zo niet buitenspel te laten plaatsen, zouden gemeenteraden maatschappelijke vertegenwoordigers moeten uitnodigen in commissie- en raadsvergadering om met hen de dialoog aan te gaan. Met de zo verworven informatie kunnen ze de voorstellen van colleges beter toetsen dan wanneer ze volledig afhankelijk zijn van de informatie van colleges. Grotere betrokkenheid tussen raadsleden en maatschappelijke vertegenwoordigers hoeft overigens niet te betekenen dat het altijd koekoek één zang zal zijn. Dit geldt ook voor de claims van direct participerende burgers. Dat laatste gaf de Hilversumse meststrijd al aan. De diversiteit aan vertegenwoordigingsclaims die juist via maatschappelijke vertegenwoordiging naar voren komt, vormt echter een democratische verrijking ten opzichte van informatiearme verkiezingen, generalistische raadsleden met gebrek aan tijd en de toevallige politieke participant. Die diversiteit geeft immers de verscheidenheid van voorkeuren en wensen onder burgers goed weer.

HOOFDSTUK 15 PERSKWESTIES TUSSEN LOKALE PERS EN POLITIEK: LEIDSE JOURNALISTIEK VAN NOTULIST TOT NOODZAAK, 1860-2017

WILLEM KOETSENRIJTER EN SEBASTIAAN VAN DER LUBBEN

INLEIDING

Na de aangekondigde bezuinigingen bij TMG, de moedermaatschappij van het *Leidsch Dagblad*, wist de Leidse burgemeester Henri Lenferink het in januari 2017 zeker: ‘We kunnen en willen ons Leiden niet indenken zonder *Leidsch Dagblad*. Er zijn steden die het al enige tijd zonder lokale krant moeten stellen en dan weet je pas wat je mist.’¹ Dat is een reëel risico. Zo nemen het aantal abonnementen en titels, oplage en het bereik gestaag en haast onafwendbaar af.² Nieuws wordt eenvormiger en het politiek-journalistieke speelveld kleiner. Tegelijkertijd maakt de lokale politiek een tegenovergestelde beweging: daar neemt de complexiteit juist toe. Met de decentralisatie van het sociale domein is de gemeentelijke portefeuille flink uitgebreid. Kritisch burgerschap en versplintering van politieke partijen vergroten de politiek-bestuurlijke complexiteit nog eens.³ Hoe feitelijk Lenferinks gesomber ook, nieuw is het niet. Bardeel en Wijfses⁴ schrijven in hun *Journalistieke cultuur in Nederland* dat ‘het huidige debat over de toekomst van de journalistiek’ historische wortels heeft, waarin beide auteurs veel ‘herkennen [...] van de discussies die in de moderne, op professionele basis gebaseerde, journalistiek al sinds anderhalve eeuw worden gevoerd’.⁵ Chagrijn over de lokale journalistiek kan zijn ingegeven door een te actieve of te passieve houding, feit blijft dat het

van alle tijden is. Logisch, want op de lokale dansvloer zwieren lokale pers en lokale politiek hun tango, ieder met hun eigen en hun gezamenlijke belangen. Het is een strijd om informatie en de controle over de agenda.

Vanwege de verwevenheid van beide beroepen zijn er parallellen tussen de rechtshistorische ontwikkeling van gemeenteraden enerzijds en de cultuurhistorische ontwikkeling van de Nederlandse journalistiek anderzijds.⁶ Zo stelt de neo-institutionele benadering van politieke communicatie dat organisaties in eenzelfde omgeving (politieke partijen en politieke pers) machtsstructuren en culturele normen spiegelen⁷. Pers en politiek zitten zo dicht op elkaar, dat het opvallender zou zijn als ze *niet* op elkaar zouden gaan lijken. Op landelijk niveau is deze innige tango tussen pers en politiek vele malen uitvoerig door wetenschappers, journalisten en politici beschreven.⁸ Op lokaal niveau komt de relatie veel minder aan bod. Doel van dit hoofdstuk is om die relatie tussen pers en politiek in een lokaal perspectief te plaatsen. We analyseren daarvoor nieuwsberichten uit de lokale pers, stukken uit de gemeenteraad en interviews met enkele direct betrokkenen journalisten. We gebruiken de gemeente Leiden daarbij als casus. Leiden kan als middelgrote gemeente met een relatief hoog aandeel hoogopgeleiden en een tamelijk rijk medialandschap, illustratief zijn voor het grote verhaal over andere Nederlandse gemeenten. Leiden heeft een eigen lokaal dagblad en een wekelijks nieuwsblad inclusief een gemeentelijke pagina, beide met aanhangende nieuwssites. Verder heeft Leiden een lokale omroep met een tv- en radiostation en is er een commercieel radiostation. Daarnaast zijn er diverse zogenoemde hyperlocals (kleine lokale media die zich vaak richten op een nog kleiner gebied dan de stad, zoals een wijk). De stad wordt op regionaal niveau voor nieuws bediend door het radio- en een televisiestation van RTV West (Omroep West).⁹ Dat medialandschap geeft een rijkdom aan contacten tussen pers en gemeenteraad en zonder dat daarmee gezegd is dat het overal zo toegaat, kan de gemeente Leiden wel veel verduidelijken over de manier waarop de relatie tussen gemeenteraad en pers vorm kan krijgen.

Om deze relatie te duiden, putten we vooral uit de sociologie van professies.¹⁰ Een bruikbaar concept om de innige tango tussen lokale journalistiek en politiek te ontleden, is Andrew Abbotts concept jurisdiction.¹¹ Jurisdiction verbindt professie (journalist, raadslid) met het (dagelijks) werk en de daarbij horende handelingen. Abbott stelt dat de analyse van jurisdiction antwoord geeft op de vraag hoe professies tot stand komen en zich ontwikkelen. Dat kan door anders te handelen, doordat bestaande handelingen een nieuw label krijgen of doordat de publieke verwachtingen over die handelingen veranderen. De strijd om zeggenschap over die handelingen en het claimen van een profes-

sie (waartoe sommigen wel, maar veel anderen niet behoren) noemt Abbott de ‘institutionalisering van expertise’, oftewel: professionalisme.¹² Abbotts analyse gaat vooral over de medische en juridische beroepen in Amerika en Engeland, maar zijn notie van professie als sociaal construct zijn goed toepasbaar op de journalistiek-politieke casus. Ook in de verhouding tussen journalistiek en politiek is conflict een constante: zonder conflicten over wie specifieke handelingen wel of niet mag uitvoeren is het niet te verklaren waarom professies opkomen, verdwijnen en veranderen. Abbott zoekt het antwoord op de vraag wat een professie is dan ook nadrukkelijk niet in overeenkomende kenmerken van een groep mensen die eenzelfde handeling verrichten of in institutionele ontwikkelingen zoals de start van opleidingen, journals en beroepsverenigingen. Abbott zoekt het antwoord op de vraag wat een professie is in conflicten tussen professionals die voortdurend hun autonomie ten opzichte van semi professionals moeten verdedigen. Deze strijd vertalen wij in dit hoofdstuk over de relatie tussen (lokale) pers en (lokale) politiek met ‘perskwestie’.

Perskwesties definiëren we als afgeperkte tijdseenheden waarbij pers en gemeenteraad met elkaar in conflict komen. Perskwesties raken zowel raadsleden als redacteuren door 1) de sterke overlap in beider werkzaamheden (controleren, agenderen en informeren) en 2) hun professionele claim op die handelingen vanuit dezelfde startpositie: zowel journalist als raadslid is immers een lekenberoep. En dat onder het oog van het publiek. Abbott wijst in zijn analyse op de inbedding van handelingen en professionele claim in een sociale en culturele context: het publiek heeft ten aanzien van beide professies een verwachting waaraan professionals (in dezen: journalisten en raadsleden) moeten voldoen. Die verwachting kan zijn gecodificeerd in wetgeving (denk aan een arts en tuchtrecht) of niet. Die verwachtingen zijn veranderlijk en de veranderlijkheid is een bron van spanning. De sterke overlap tussen professies is een bron van conflict omdat een van beide of beide partijen binnen de gegeven verhoudingen steeds op zoek moeten naar een vergelijk met dat publiek. Datzelfde gebeurt ons inziens ook in de lokale pers die in een fase is waarin publieke verwachtingen ten aanzien van controleren, agenderen en informeren verschuiven, met gevolgen voor de verhouding en relatie tussen pers en politiek. Die verhoudingen zijn in het verleden ook gaan schuiven. De manier waarop wordt in dit hoofdstuk beschreven.

Bij de beschrijving van historische perskwesties is de indeling van de journalistieke cultuur in Nederland van Bardeel en Wijffes¹³ (zie tabel 11) leidend. We putten uit het archief van Leidse kranten, waarbij we ons richten op de drie titels die het langst hebben bestaan, *Leidsch Dagblad*, *Nieuwe Leidsche Courant*,

en *De Leidse Courant* en op de voor deze perioden kenmerkende casus. Steeds staat een kwestie centraal die past in de ontwikkeling van de Nederlandse journalistieke cultuur en die het gevecht om die jurisdictie tussen de Leidse pers en raad duidt. Deze casussen worden afgesloten met een deelconclusie over de beschreven perskwestie. Afsluitend vellen we een oordeel over de pogingen vanuit de raad de rol- en taakopvattingen van de lokale pers te benoemen, te beïnvloeden en te gebruiken. Dat soort ‘grenswerk’ is vooral nodig om ‘echte journalisten’ te onderscheiden van andere. Maar zulks geldt natuurlijk niet alleen voor de journalist, maar ook voor het raadslid, een tijdelijke functie waarvoor geen speciale opleiding geldt en waarbij over de beroepsethiek voortdurend onderhandeld moet worden in een proces waarbij ‘goed bestuur’ gedefinieerd en geherdefinieerd wordt en waarbij publieksparticipatie rol- en taakopvattingen over vertegenwoordiging vanuit het electoraat in de raad voortdurend onder druk zet. In perskwesties zien we hoe dit *boundary work* vorm krijgt.

TABEL II. JOURNALISTIEKE CULTUUR IN NEDERLAND¹⁴

1850-1918	<i>Opbouw van een professionele standaard</i>
1918-1960	<i>Politiek-maatschappelijke sturing</i>
1960-1989	<i>Kritische autonomie</i>
1989-heden	<i>Markt- en publieksgerichte journalistiek</i>

1850-1918: PUBLICITEIT EN OPENBAARHEID

De tweede helft van de negentiende eeuw markeert het begin van een professionele journalistiek. Een tijd waarin, aldus Bardeel en Wijffes¹⁵, ‘liberale vooruitgangsideeën domineerden die de journalistiek als een soort vierde stand zagen, met een eigen taak om de politiek in de actualiteit te volgen, liefst op een onbevangen en onpartijdige wijze opdat een actief burgerschap van lezers kon worden bevorderd’. Dat volgen van de politiek gaat in Leiden rond 1850 op een bijzonder intieme wijze. Zo heeft de gemeenteraad van Leiden de verzorging van de Handelingen rond 1850 uitbesteed aan J.C. Drabbe, uitgever van de *Leydsche Courant* (later: *Leidsche Courant*). Daarvoor ontvangt Drabbe 200 gulden per jaar. Daar legt de uitgever op toe, maar de informatievoorsprong die hij op andere uitgevers van dag- en weekbladen in de stad heeft, rendeert. De *Leydsche Courant* is het officiële orgaan van het Leidse stadsbestuur, dit tot frustratie van A.W. Sijthoff, uitgever van het *Leidsch Dagblad* waarvan het eerste nummer op 1 maart 1860 verschijnt. Met de toetreding van Sijthoff ontstaat een

debat in de Leidse gemeenteraad hoe met publiciteit en een ‘tweede burgerij’, namelijk de lezers van Sijthoffs *Leidsch Dagblad* moet worden omgegaan.

Sijthoff komt door de regeling tussen stadsbestuur en Drabbe steevast twee dagen na het nieuws met gemeenteberichten en schrijft daarover in 1871 een gepeperde brief aan de gemeenteraad. Het is de kiem van een eerste perskwestie. Sijthoff heeft zich dan al ‘vruchteloos tot het dagelijks bestuur [...] gewend met het verzoek om alle officiële stukken die onder de rubriek stadsberichten van stadswege aan de Leidsche Courant ter plaatsing worden toegezonden, dezelfde dag te mogen ontvangen’. De *Leidsche Courant* mag dan weliswaar ouder zijn, Sijthoffs *Leidsch Dagblad* kan naar eigen zeggen al tien jaar lang rekenen op sympathie onder de burgerij en ook ‘zijn’ burgerij heeft recht op nieuws. Sijthoffs verzoek wordt in de gemeenteraad, op 18 november 1871 bijeen, besproken. Het college is tegen gelijktijdige verstrekking van informatie aan beide kranten: Drabbe heeft verworven rechten als verzorger van de handelingen en het college wil zich aan deze afspraak houden.

Raadslid Le Poole zet dat misverstand snel recht: het college is volgens hem helemaal niet bevoegd om de stukken op eigen houtje aan een voorkeurspartij te gunnen. De gemeenteraad gaat over de ‘afkondiging’ van besluiten en dat kan gratis bij het *Leidsch Dagblad*. Door beide kranten te informeren, wordt bovendien inhoud gegeven aan een eerder besluit van de raad om te ‘breken met het stelsel van beperkte publiciteit’. Le Poole krijgt steun van raadslid Goudsmit: maximale publiciteit over de beraadslagingen heeft het grootste nut. Hoe beter de gehele burgerij van Leiden op de hoogte is, hoe luider hun stem doorklinkt in de besluitvorming, hoe beter die besluitvorming wordt. De pers, stelt Goudsmit, speelt daarbij een essentiële rol en gaat hier samen op met de gemeenteraad. Het voorstel om alle raads- en collegestukken gelijktijdig aan beide kranten te leveren, wordt met zestien tegen twee stemmen aangenomen. In 1871 vergroot Sijthoff zijn greep op de informatiestroom uit het gemeentehuis nog eens: hem wordt dan ook de verzorging van de Handelingen gegund. Over de kwaliteit van Drabbe is iedereen in de gemeenteraad tevreden, het zijn de kosten die een overstap naar Sijthoff bepalen.

Drabbes *Leidsche Curant* blijft wel het officiële huisorgaan van de gemeente voor de ‘afkondiging van de verordeningen’. Als in 1883 Drabbe de krant overdoet aan de gebroeders A.A.P. en H.T.B. Mure willen zij graag het officiële orgaan blijven, nog altijd goed voor een bedrag van 200 gulden per jaar. Sijthoff dient in februari van dat jaar een verzoek in om het officiële orgaan voor de gemeente te worden.¹⁶ Maar daar komt hij al in maart 1883 op terug. Het: ‘[komt] hem wenschelijker [voor] dat het *Leidsch Dagblad* zijne onafhankelijke positie

blijft handhaven, en geen officieel orgaan der gemeente wordt verklaard; dat hij mitsdien bij dezen zijne aanvraag van den 14den Februari als niet gedaan verzoekt te beschouwen', schrijft hij de gemeenteraad.¹⁷ Sijthoffs informatiepositie verbetert niet door het verplicht afdrukken van de verordeningen, zijn imago staat er wel door onder druk. Als hij in naam van de gemeente een krant voert, zou het publiek wel eens aan zijn onafhankelijkheid kunnen gaan twijfelen. Het verzorgen van de Handelingen in opdracht van de gemeenteraad is daarvoor blijkbaar minder bezwaarlijk. Sijthoff blijft deze uitgeven.

PERSKWESTIE I: ONAFHANKELIJKHEID EN TOEGANG

Deze perskwestie laat zien hoe raad en journalistiek onderhandelen over de opbouw van een professionele standaard. Daarbij spelen sinds het verschijnen van het *Leidsch Dagblad* drie factoren een belangrijke rol, namelijk de wens van de gemeenteraad om in de publiciteit te opereren, de toetreding van een nieuw dagblad in het lokale medialandschap, en minder manifest, maar in de *slipstream* van Sijthoffs nieuwe krant in 1860 ook een versplintering van het publiek. Met het *Leidsch Dagblad* ontstaan twee Leidse burgerijen: die van Sijthoff en die van Drabbe. De gemeenteraad wil dat beide burgerijen de verordeningen en de Handelingen – belangrijke voorwaarden voor goed burgerschap – kunnen ontvangen. Ze zijn zelfs bereid om daarvoor te betalen. Maar zo financieel aantrekkelijk als een deal met de gemeente ook lijkt, het gaat Sijthoff in 1883 om redactionele argumenten te ver om ook het officiële orgaan van de gemeente te worden. Hij wil zijn onafhankelijkheid niet verliezen en zegt zijn claim, in februari 1883 ingediend, in maart van datzelfde jaar weer af. Daarmee markeert Sijthoff een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeenteraad. Het geld dat hij daardoor misloopt, hoopt hij goed te maken door zijn krant als onafhankelijk aan de burgerij te slijten.

1918-1960: VERVLECHTING EN VOLGZAAMHEID

'Tot aan de jaren zestig van de vorige eeuw,' schrijven Bardoel en Wijffes¹⁸ 'zou leiding vanuit politieke en maatschappelijke belangen een wezenlijk kenmerk van de journalistiek zijn.' Ook in Leiden verzuilt de pers. Eerst verschijnt in 1909 het katholieke *De Leidsche Courant*. Zonder katholieke pers komen de volgelingen volgens het hoofdredactioneel commentaar in het eerste nummer tot 'verwarde inzichten', zo kenmerkend voor het 'liberaal-katholicisme'. 'Het gif wordt langzaam toegediend, maar op den duur werkt het doodend.' Aan katholiek Leiden om de krant te steunen door te *abonneren*, *adverteren* en *corresponderen*. Elf jaar na het verschijnen van het Leidse katholieke dagblad

verschijnt de *Nieuwe Leidsche Courant*. De antirevolutionaire hoofdredacteur vreest in zijn hoofdredactioneel commentaar in 1920 ‘afval en revolutionaire woelingen in alle standen en onder zeer uiteenlopende leuzen, nu steeds sterker wordt het geroep: laat ons hunne banden verscheuren, en hunne touwen van ons werpen, wenschen wij ons volk terug te roepen tot de oude paden’. Soms met trommels om te vieren, soms met zwaarden om te strijden, maar vanaf die dag met een krant die de achterban precies meldt wanneer wat ter hand moet worden genomen.

Strijdlustige taal in twee nieuwe Leidse dagbladen die direct hun banden met de lokale politiek aanhalen. In de gemeenteraad zitten tussen 1901 en 1960 redacteurs van drie Leidse dagbladen. Eerst Keimpe Daniels Sijtsma, redacteur voor het *Leidsch Dagblad* en vertegenwoordiger van de *Vrijzinnige Democratische Bond* van 1901 tot 1929. Later, van 1926 tot 1928, Rienk Zuidema, antirevolutionair raadslid en redacteur van de *Nieuwe Leidsche Courant*. Zuidema neemt na twee jaar vrijwillig ontslag als raadslid. En ten slotte Theodoor Bernardus Josephus Wilmer, hoofdredacteur van de katholieke *Leidsche Courant* (van 1911 tot aan zijn dood in 1950), raadslid van de RKSP/KVP van 1917 tot 1950 en secretaris van de katholieke journalistenvereniging. Met zijn bundeling van functies en prominente aanwezigheid in de gemeenteraad en katholiek Leiden symboliseert hij de innige verweving van politiek en pers in een periode van vervlechting en volgzzaamheid.

Alle Leidse media krijgen na de Tweede Wereldoorlog met de Nederlandse perszuivering te maken; het is de ‘kwestie-Wilmer’ die zich afspeelt op het raakvlak tussen pers en politiek: het raakte niet alleen de krant, maar ook het aanzien van het Leidse bestuur. De affaire is daarmee een tweede perskwestie waarin een kritische, onafhankelijke houding van de pers ten opzichte van de politiek wordt gesmoord in de overlap van personele unie: Wilmer is niet alleen hoofdredacteur van het katholieke dagblad, hij is ook de eerste, naoorlogse wethouder van Sociale Zaken in Leiden. Direct na de oorlog moet hij zijn wethouderschap definitief en zijn hoofdredacteurschap tijdelijk neerleggen. Hij blijft wel fractieleider van de KVP in de gemeenteraad, ondanks kritiek daarop in katholieke kring.

De Nederlandse regering in Londen stelde dat alle legale kranten van Nederland die na 1 januari 1943 nog verschenen, na de bevrijding eerst moesten worden ‘gezuiverd’ voor ze hun publicatie (als die al niet eerder was gestopt) voort konden zetten. Het *Leidsch Dagblad* en de *Leidsche Courant* verschenen beide op 31 december 1943 voor het laatst – bijna een jaar na de Londense deadline. Een speciaal daarvoor op te richten commissie zou van deze titels eerst de ‘houding en gedragingen’ onderzoeken en deelde, op basis van die onderzoeken,

schorsingen uit aan personeel (detail: de Leidse wethouder dr. C. Beekenkamp neemt in augustus 1945 zitting in deze commissie en verlaat het bestuur van Leiden). De *Nieuw Leidsche Courant* ontsprong de dans (zij kwamen op 22 juli 1941 voor het laatst uit – ver voor de deadline die ‘Londen’ had vastgesteld) en verscheen op 8 mei 1945 voor het eerst weer. Tegen beide andere kranten werden maatregelen getroffen. Zo werd de directeur van het *Leidsch Dagblad* acht maanden geschorst; de commissarissen, de hoofdredacteur, chef stadsnieuws en de procuratiehouder elk een maand. Ook de *Leidsche Courant* kreeg maatregelen opgelegd en werd hoofdredacteur Th. Wilmer acht maanden geschorst.

Dat weerhield het militair gezag en de commissaris van de Koning in Zuid-Holland er niet van Wilmer in juli 1945 als wethouder te installeren. Die benoeming, hangende het onderzoek van de Commissie voor de Perszuivering, stuitte op verzet.

De katholieke *De Burcht*, de krant die het gat opvult dat de *Leidsche Courant* door het verschijningsverbod laat vallen, begrijpt de kritiek, maar neemt het ook voor Wilmer op. In een hoofdredactioneel commentaar op de voorpagina van 21 augustus 1945 stelt de krant een retorische vraag: ‘Is dit recht?’, ‘Nu door een hele reeks van perspublicaties de ‘kwestie-Wilmer’ op de publieke markt is geworpen, meenen wij niet langer te mogen zwijgen [...]’. *De Burcht* ‘veroordeelt’ de ‘taktiek’ die journalisten en hoofdredacteurs tijdens de bezettingsjaren volgden. En ja, stelt de krant, het is onverstandig om hangende een onderzoek van de Perszuivering iemand in een publiek ambt te benoemen. Er is volgens het commentaar zelfs discussie over de wenselijkheid van Wilmers toekomstige functioneren in de Leidse katholieke pers, maar de manier waarop Wilmer door andere media wordt aangepakt, gaat *De Burcht* te ver.

In het Leidse archief zijn weinig sporen naar het misbaar over de ‘kwestie-Wilmer’. Het Leidse verzet vindt de benoeming van Wilmer als wethouder niet verstandig: raadslid Cees Piena spreekt in de raadsvergadering van 2 september 1946 zijn verbazing over de benoeming uit. Te laat: het is namelijk de laatste vergadering van wethouder Wilmer. Hij treedt af omdat er een geheel nieuwe raad en college worden geïnstalleerd – de eerste na verkiezingen. Het politieke vuurtje is uit voordat het goed brandde. En ook journalistiek vat de kwestie nauwelijks vlam. De enige Leidse krant van voor de oorlog die mag verschijnen, de *Nieuwe Leidsche Courant*, wijdt weinig woorden aan de ‘kwestie-Wilmer’.

PERSKWESTIE II: VERSTOPTE KANALEN

Wilmers bestuurlijke loopbaan is met zijn aftreden ten einde, zijn politieke en journalistieke loopbaan niet. Er zijn twee belangrijke factoren die het bijzonder

lastig maken om Wilmer publiekelijk de maat te nemen. Ten eerste is er de overlap in de personele unie tussen pers en politiek: hij is fractieleider in de raad, korte tijd zelfs wethouder (van Sociale Zaken), vicevoorzitter van de RKSP en hoofdredacteur van de krant. Daarmee zitten veel kanalen om eventueel kritiek op zijn functioneren te kunnen geven, potdicht. Ten tweede: behalve de *Nieuwe Leidsche Courant* hebben alle vooroorlogse dagbladen een maatregel van de Perszuivering opgelegd gekregen. Ook andere journalisten hebben na een uitspraak van de zuiveringscommissie tijdelijk hun werk moeten neerleggen. Een publieke aanval op Wilmer zou hypocriet zijn.

Het Leidse verzet, bij monde van Cees Piena, heeft naar eigen zeggen geen behoefte aan ‘rancune’ en mist overigens een orgaan van enige importantie om zijn kritiek te kunnen uiten. Doordat iedereen in hetzelfde schuitje zit, heeft niemand er behoefte aan een gat in de bodem te slaan. De kritiek op het functioneren van Wilmer verstomt daardoor snel, waardoor de situatie vlak na de oorlog stabiliseert. Op 17 mei 1946 kopt de *Nieuwe Leidsche Courant* op pagina 3: ‘*De Kath. Volkspartij rehabiliteert den heer Th. B.J. Wilmer*’. Tijdens de algemene ledenvergadering, onder leiding van wethouder Menken, dient mr. Bolsius een opvallende motie in waarin wordt opgeroepen om na de uiteenzetting van Wilmer over zijn ‘houding en gedragslijn als hoofdredacteur van de *Leidsche Courant* tijdens de bezettingsjaren’ haar ‘volle vertrouwen’ uit te spreken. “Onder applaus nam de vergadering met alg. [sic] stemmen de motie van vertrouwen aan’, aldus het nieuwsbericht.¹⁹ Wilmer is vanaf 1946 tot zijn dood (in 1950) hoofdredacteur van het katholieke dagblad en fractieleider voor de KVP in Leiden.

GEWEKT MET GEKIETEL IN HAAR HAND

De leden van de Leidse Commissie voor de Algemene en Bestuurlijke Aangelegenheden waren het in 1973 unaniem eens: er moest iets met het publiek in de raadzaal gebeuren. Burgemeester Vis had wel oren naar een onderzoek om de perstribune voor de publieke tribune te verruilen. De pers kon dan richting ambtenarenloge verhuizen, terwijl de ambtenaren zitting konden nemen in de raadzaal. De wens van de commissie was verwoord in een motie van Herman Amptmeijer (PSP). Vanwege de toenemende belangstelling voor de lokale politiek wilde hij het publiek meer ruimte geven om aan te schuiven bij een commissievergadering. Dat vond Co van der Blom (CPN) ook. Een geluidsinstallatie in de naastgelegen Burgerzaal was haar niet genoeg. Ze nodigde liefst het publiek uit in de raadzaal: ‘De mensen willen erbij zijn, daar gaat het om. [...] Ik ben niet

bang voor ze als ze in de zaal zitten.' Burgemeester Vis zou zich bij zo'n radicale transparantie echter 'onvrij' voelen: het publiek zou de onderlinge overlegjes tijdens een vergadering kunnen verstoren. Dan liever de pers in de zaal, stelde Theo Wessels (vvd) voor. Daar kon Vis zich wel in vinden.

De perstribune in het Leidse gemeentehuis torent sindsdien hoog boven de raadzaal. Dat verschaft het nodige overzicht op het raadswerk. Het journalistieke veldwerk levert vaak nuttige en soms verstrooiende observaties op over het raadswerk 'daar beneden'. Zo schreef Hans Melkert in het *Leidsch Dagblad* over de begrotingsbehandeling van 13-14 december 1971, die om 01.00 uur 's nachts nog niet was beëindigd. Burgemeester Vis wilde de behandeling desondanks voortzetten: 'Een aantal raadsleden ging met hem mee onder wie – collegiaal als ze zijn – de wethouders. Ook mevrouw Den Haan-Groen die net was ontwaakt uit een slaapje in haar stoel in een houding die zij beslist nog over heeft van haar padvinderstijd ... Collega wethouder Mennen blies zachtjes de reveille door haar hand te kietelen. Het zal de raad ontgaan zijn [...], maar dat uitzicht is het voordeel van de hoge perstribune.'⁴⁰

1960-1989 TOEDEKKEN EN OPENBREKEN

De periode 1960-1989 kenmerkt zich volgens Wijffes door kritische autonomie. 'Het instrumentele gebruik van media door de politiek en het maatschappelijke middenveld, dat doorgaans was geregeld via een loyale hoofdredacteur, maakte plaats voor een autonome hantering van professionele normen of van het zich bekennen tot nieuwe loyaliteiten, die overigens zelden waren neergelegd in regels of beginselverklaringen.'²⁰

Ook de Leidse autonome en kritische pers laat zich in de periode 1970-1972 kennen. Het is een roerig politiek-bestuurlijk jaar. De gemeenteraad zit tussen twee verkiezingen in – het is langzamerhand tijd om te oogsten. Maar dat valt niet mee. Het Leidse ambtenarenapparaat functioneert moeizaam en hoge ambtenaren vertrekken omdat ze in de bestaande 'constellatie' niet kunnen functioneren. In het college van burgemeester en wethouders is een wisseling van de wacht: vooraanstaand en langzittend wethouder Menken (KVP) vertrekt om gezondheidsredenen. Zijn zetel wordt maandenlang niet opgevuld en is inzet van politieke strijd. Die strijd rijt het Progressief Akkoord tussen linkse partijen in de gemeenteraad uiteen. In dat PAK zit een onzekere PSP die in 1970 (landelijk) veel gemeenteraadszetels heeft verloren en naarstig zoekt naar een politiek profiel. De onrust binnen de partij leidt in Leiden tot een personeelswissel: Kees Walle wordt vervangen door Herman Amptmeijer die terugkomt.

Op de achtergrond van deze lokale politiek-bestuurlijke onrust ligt de Amerikaanse president Richard Nixon al direct na zijn verkiezing in 1972 onder vuur: hij raakt steeds verder verstrikt in de leugens en maatregelen die hij treft om de gevolgen van de Watergate-affaire tot een minimum te beperken. Zijn publieke oorlog tegen de pers voedt de gedachte dat macht er niet is om te dienen, zoals tijdens de verzuiling, maar om te controleren. Het schandaal sterkt de rol van de journalistiek als waakhond en voedt het zelfvertrouwen om het bestuur kritisch te volgen. Ook lokaal. Eerst is er een geheim rapport van klokkenluider Moonen, dan een verbouwing aan de ambtswoning van de burgemeester. En net als in Washington zijn beide kwesties een innige samenwerking tussen volksvertegenwoordigers en redacties.

Het bestaan van het geheime rapport-Moonen komt in 1970 aan het licht door spuurwerk van *Het Vaderland*, een liberale avondkrant, mede uitgegeven door Sijthoff (dezelfde uitgever als het *Leidsch Dagblad*). De krant meldt dat bij de bouw van de Groenordhallen in Leiden tienduizenden guldens zijn weggelekt. De efficiencydeskundige Mooren had daar rapport van opgemaakt. Ambtenaren binnen het Leidse apparaat verzetten zich met hand en tand tegen publicatie daarvan. Mooren schreef zijn bevindingen in zijn proeftijd (een jaar). Die proeftijd wordt niet omgezet in een vast dienstverband en een smaldeel van de Leidse gemeenteraad proefde hier opzet vanwege Moorens kritische houding.

Het zijn raadsleden Van Aken (PvdA) en Amptmeijer (PSP), beiden in het PAK, die het college om openheid vragen, maar bot vangen: het rapport verdwijnt in de kluis. 'Het feit dat het rapport geheim wordt gehouden plus de mededeling van het college van B. en W. dat er geen vast dienstverband komt voor de organisatiedeskundige, heeft stof doen opwaaien,' aldus een commentaar in het *Leidsch Dagblad*. 'Nu tasten we in het duister over wat er werkelijk aan de hand is, rond het stadhuis en rond de veemarkt-sporthal. Dat gebeurt op een moment dat alle partijen die in de raad vertegenwoordigd zijn, met programma's zwaaien voor de raadsverkiezingen, waar de openbaarheid van afdruipt.'²¹ Wat wel wordt gepubliceerd zijn de argumenten voor een reorganisatie van de Markt- en Havendienst.²² Dat kan, schrijft Mooren, een stuk efficiënter. Een raadsmeerderheid is het met hem eens.

De kwestie-ambtswoning kent een langere incubatietijd. De verbouwing van het pand aan de Witte Singel was al gereed in 1971, maar pas in 1973 wordt over de afrekening ervan in de Leidse gemeenteraad gesproken. Die rekening daarvan zou door de gemeente zijn betaald. 'Toen PSP-raadslid Amptmeijer hier lucht van kreeg, schond hij zijn geheimhoudingsplicht, maakte de zaak openbaar, vertelde

dat het hier ging om F60.000 en Leiden had zijn eigen Watergate-affaire, als die al had bestaan, aldus een zuinige *Nieuwe Leidsche Courant*.²³ Ook hier is een klokkenluider annex raadslid die de kwestie aan de grote klok hangt. De krant had al eerder met directeur Streefland van de Gemeentelijke Woningstichting gesproken.²⁴ Die wist te melden dat er weinig aan de hand was, 'een storm in een glas water'. De verbouwing kostte geen 60.000 gulden, zoals het *Leidsch Dagblad* op basis van het PSP-raadslid Amptmeijer had gemeld, maar 30.000 gulden, verzekerde Streefland.²⁵ En dat was volgens de topambtenaar ook hard nodig.

Er volgt een raadscommissie, onder leiding van PAK-leider Roel In 't Veld (PvdA). Die concludeert dat twee burgemeesters een deel van de openstaande rekening moesten betalen.²⁶ De verbouwing vond plaats tijdens een wissel van de wacht tussen burgemeesters Van der Willigen en Vis. Beiden hadden van de verbouwing genoten. Het restant, nog eens drieduizend gulden, zou door een van de betrokken partijen moeten worden voldaan: het college (die de opdracht gaf), de Gemeentelijke Woningstichting (opdrachtnemer) of de directeur daarvan. Die conclusie werd door een raadsmeerderheid vervolgens verworpen – de rekening bleef dus openstaan. De advocaat van de gemeente Leiden, P.J. Ruijter, schreef vervolgens een rapport waarin werd voorgesteld dit laatste bedrag geheel door de gemeente te laten betalen. Het onderliggende rapport bleef geheim.

PERSKWESTIE III: DE TWEDE ARENA

Nog steeds gaat de strijd tussen lokale pers en lokaal bestuur over openbaarheid en toegang tot kennis. Maar die kennis is nu ook een instrument in de handen van raadsleden die het besluitvormingsproces willen blootleggen. Niet om de informatie an sich, maar om zo de beeldvorming van die besluitvorming te kunnen beïnvloeden en (mede) te bepalen. Dat lukt door bevestiging van een 'gekend geheim' te forceren. Een sterk wapen, want een bestuurder die een geheim toegeeft maar behoudt, heeft veel uit te leggen.

Zo sluit Amptmeijer (PSP) een bondje met het *Leidsch Dagblad* om zijn kritiek over de verbouwing aan de Leidse ambtswoning te uiten; de *Leidsche Courant* zoekt een weerwoord bij de directeur van de Gemeentelijke Woningstichting die over de gevoelige verbouwingskwestie de krant te woord mag staan. Het politieke debat is door de actoren ineens een publiek debat dat wordt gevoerd in een andere politieke arena dan de raadzaal. Media worden fora waar raadsleden hun toevlucht zoeken om onderwerpen op te kweken tot politieke kwesties. Na een duidelijke rol voor de journalistiek, namelijk te brengen wát er is gezegd (de gunning van het verzorgen van de Handelingen in 1870) en

vervolgens het veiligstellen wíe precies wat zegt (de politieke strijd tijdens de verzuiling van na de oorlog), komt er in de jaren zeventig een derde dimensie bij: hóe dat wordt gezegd. De aandacht van raad en pers verdiept van informatie naar toon en van feiten naar interpretatie.

1989 – HEDEN: MARKT- EN PUBLIEKSGERICHTE JOURNALISTIEK

Wijffes en Bardeel schetsen voor deze periode een ontwikkeling ‘van een collectief vormgegeven burgerschap naar een individueel ingevuld consumentisme’. Binnen wat ze noemen een ‘explosie van de populaire journalistiek’, zien ze een nieuwe generatie journalisten opstaan die meer formeel geschoold is en professionaliteit paart aan pragmatisme.²⁷ Daarmee kan geconstateerd worden dat het beroep in deze jaren de vorm begint te krijgen die we tot op de dag van vandaag kennen. Het beroep van journalist werd, zoals Wijffes en Bardeel constateren, een gewone kantoorbaan. Met alle regels en normen die daarbij horen. Dat mag zo zijn voor een deel van de journalistiek, maar een ander deel zag in de explosie van de populaire journalistiek aanleiding de klassieke waakhondfunctie en de kritische autonomie nog serieuzer te nemen en een tandje bij te zetten. Soms geholpen door een opkontje van het bestuur dat de krant voor schoothond uitmaakte. Een voorbeeld van de manier waarop krant en raad elkaar bevochten, is wat in de Leidse journalistieke geschiedenis ‘de informatiestop’ is gaan heten.

Deze perskwestie eindigde op 18 februari 2003. Op die dag berichtte het *Leidsch Dagblad* dat de stop was opgeheven: ‘Het conflict is uitgesproken, de impasse doorbroken’, gaf waarnemend burgemeester Lemstra te kennen. Wat was er aan de hand? Op maandag 27 januari 2003 publiceerde het *Leidsch Dagblad* een artikel onder de kop (tussen aanhalingstekens) ‘Leidse wethouders laten ook feestjes door gemeente betalen.’²⁸ Het was een citaat van raadslid De Coo, voorzitter van LWG/De Groenen. De Coo had dat gezegd in relatie tot een discussie over betrokkenheid van de Leidse burgemeesterkandidaat en toen nog Amsterdamse wethouder Harry Groen. Groen werd in verband gebracht met een declaratiekwestie en de Coo zou toen gezegd hebben dat zulke dingen overal voorkomen, ook in Leiden. De Leidse wethouders voelden zich persoonlijk aangevallen en zagen de uitlating als een beschuldiging aan hun adres. De Coo schrok, bond in en claimde dat zijn woorden uit zijn verband waren gerukt: hij had het in zijn algemeenheid bedoeld. Volgens hoofdredacteur Kees van der Malen was het probleem dat de krant de bewering van De Coo (bracht) als een constatering, maar de wethouders van Leiden vatten de uitlating op als een beschuldiging. Waar De Coo in zijn algemeenheid sprak – wat Groen (de burgemeesterskandidaat) deed, gebeurt overal, ook in Leiden – voelden de

zittende wethouders zich door de uitlatingen van het raadslid aangetast in hun integriteit. Zij verweten de krant het bericht over de uitlatingen van De Coö te hebben gebracht zonder een reactie van hun kant.²⁹

Hoewel De Coö tegenover het college zei dat hij die uitspraken niet had gedaan, schreef hij in een brief aan de krant dat hij de suggestie bestreed dat het stadsbestuur onoorbaar handelde. Het *Leidsch Dagblad* bestreed vervolgens dat die suggestie in het desbetreffende artikel zat en plaatste (dus) de brief van De Coö niet. En dat was voor de gemeente de druppel die de emmer deed overlopen. De gemeente kondigde een informatiestop naar het *Leidsch Dagblad* af.

Volgens oud-redacteur Wim Koevoet was deze informatiestop geen opzichzelfstaand incident, maar de laatste zet in een slepende reeks irritaties en conflicten over de manier waarop de krant verslag deed van de gemeentepolitiek. De krant zat de raad op de nek en dat had er onder andere de afgelopen jaren aan bijgedragen dat vier wethouders hadden moeten opstappen. Het was, aldus de toenmalige chef-stadsredactie Wim Wegman, ‘een tijd waarin het journalistieke metier op het scherpst van de snede’ werd uitgeoefend. De informatiestop van de gemeente richting *Leidsch Dagblad* hield in dat, zoals de gemeente het formuleerde, de informatie aan de krant tot het wettelijk minimum werd beperkt. In de praktijk betekende dat volgens een bericht in het *Leidsch Dagblad* van 18 februari dat de gemeente elk verzoek van de krant om informatie weigerde. Het stadsbestuur weigerde nu zelf hoor en wederhoor – precies het verwijt dat het bestuur de krant eerder maakte. Enig heen en weer praten en schrijven deed beide partijen inzien dat ze elkaar professioneel nodig hadden. De informatiestop werd bij nader inzien door de gemeente als een te zwaar middel opgevat. Bovendien merkte de gemeente dat het niet-verstrekken van informatie niet bepaald tot een beter beeld van de gemeente bij de burger leidde, aldus Wim Wegman.

PERSKWESTIE IV: INFORMATIESTOP

Het begin van al die irritatie moet een kennismakingsgesprek geweest zijn tussen de destijds nieuwe hoofdredacteur Ton van Brussel en de afdeling communicatie van de gemeente Leiden. Een van de opmerkingen uit dat gesprek bleef in het hoofd van de nieuwe hoofdredacteur doorzeuren: over het algemeen had de politiek weinig last van het *Leidsch Dagblad*. Dat stak Van Brussel, en niet alleen hem, maar ook enkele redacteuren, onder wie Wegman en Koevoet. En met een reeks spraakmakende affaires werd de krant in een periode van vijf jaar van toeschouwer een speler in het spel. De krant haalde zaken boven tafel en zorgde voor een klimaat waarin wethouders hun congé kregen. Van beschou-

wende vlieg op de muur werd de krant een hinderlijke horzel. En binnen de gemeente begonnen steeds meer mensen zich te ergeren aan de manier waarop de krant de gemeentepolitiek benaderde: te negatief en met informatie die volgens sommigen binnenskamers had moeten blijven. De krant had in relatief korte tijd niet alleen een uitstekende politieke informatiepositie verworven, er waren ook diverse contacten met de ambtelijke organisatie. En dat raakte de informatievoorsprong van bestuurders die regelmatig door het dagblad werden verrast en te vroeg door raadsleden tot de orde werden geroepen. De informatiestop vormde de climax in dat proces.

Het is in feite een ongelijke strijd, tussen een reeks dagbladredacteuren die in principe mogen schrijven wat ze willen en een gemeenteapparaat dat met handen en voeten gebonden is aan protocollen, aan een achterban en aan de mores van hun professie. De steeds professioneler wordende journalist verkent in deze tijd de grenzen van de macht. En die is groot, zo blijkt uit dit incident. Misschien wel door alle regels die in deze periode formeel en informeel gingen gelden over de omgang tussen journalistiek en politiek. In het spel om die macht bleek dat het middel bij uitstek dat de gemeente in handen lijkt te hebben – het al dan niet verstrekken van informatie – in dit geval weinig gewicht in de schaal legde.

CONCLUSIE

‘We kunnen en willen ons Leiden niet indenken zonder *Leidsch Dagblad*. Er zijn steden die het al enige tijd zonder lokale krant moeten stellen en dan weet je pas wat je mist,’ merkte Henri Lenferink, burgemeester van de Sleutelstad in 2017 op.³⁰ We begonnen met zijn gesomber over het dreigende einde van de lokale krant. Wie de verhouding tussen pers en gemeenteraad in de periode van 1850 tot heden beziet, ziet twee partijen die niet zonder elkaar en ook maar moeilijk met elkaar kunnen leven. Periodiek rijst de vraag wie de baas is in huis en wie bepaalt wat er in de openbaarheid komt en wat niet. Over de normen van wat hierbij hoort en niet, wordt gedurende korte periodes van perskwesties intensiever gediscussieerd dan in tijden waarop beide partijen gegeven hun dagelijkse routines hun dagelijkse werk doen. Perskwesties zijn de *hick-ups* in de verhouding die door de expliciete discussie over de taakopvatting veranderingen zichtbaar maken. Zoals ook ruzies in een goed huwelijk louterend kunnen werken, stellen perskwesties de verhouding weer helder: voor zowel journalisten als raadsleden.

In de eerste periode die we bespraken (1850 tot 1918) zien we een gemeenteraad die gunt. Openbaarheid was een wapen in handen van de gemeenteraad

tegenover het bestuur. Terwijl de journalistiek in die tijd opkomt als een vierde macht, is het aanvankelijk de lokale overheid die vanuit een nog enigszins gesloten gemeenteraad informatie aan de burgerij wil verstrekken. De geschetste perskwestie rondom de twee Leidse uitgevers markeert een moment in de geschiedenis waarin de raad breekt met een stelsel van beperkte publiciteit en het inzicht doordringt dat de raad baat heeft bij maximale publiciteit over alle debatten. De raad zoekt steeds contact met de Leidse burgerij en daarvoor is de journalistiek nodig. Het geeft de journalistiek ruimte zich te ontwikkelen en eisen te stellen. Die eis is primair toegang tot informatie en kennis.

De tweede periode (1918 tot 1960) kenmerkt zich door vervlechting en volgzzaamheid van de pers. De perskwestie rond Wilmers stelt scherp in hoeverre lokale bestuurstaken te verenigen zijn met het hoofdredacteurschap van een dagblad. Door zeggenschap over informatiekkanalen te claimen, managet de zuilelite de communicatie met de achterban. Media worden instrumenteel ingezet om contact te houden met, maar vooral controle te houden over wat wel en niet bij die achterban terechtkomt. Dat heeft ook een prijs: kritiek op het functioneren van dat bestuur verstomt, wat overigens leidt tot stabilisatie van de lokale politieke verhoudingen. De vooroorlogse orde wordt snel na de oorlog weer hersteld.

De derde periode (1960 tot 1989) noemden we toedekken en openbreken. Het is belangrijk in te zien hoezeer de visie op de rol van journalistiek tegenover alles wat regeerde en bestuurde in die tijd veranderde. Het Amerikaanse Watergate-schandaal dreunde niet alleen in Amerika, maar ook in Nederland en zelfs in Leiden na. En juist in die tijd is een gemeentebestuur dat het weglekken van tienduizenden guldens bij de bouw van de Groenordhallen in de doofpot wil stoppen en vervolgens de rekening voor de verbouwde burgemeesterswoning wil wegmoffelen aangeschoten wild voor de journalistiek, waar ineens lokale journalisten zich Woodward en Bernstein waanden. Watergate is dan al een iconisch voorbeeld van journalistiek zelfvertrouwen en de omarming van onderzoeksjournalistiek dat, eenmaal in het collectieve geheugen, mythische proporties aanneemt.³¹ In een samengaan van pers en raad wordt aanvankelijk de kwestie aan de orde gesteld, maar deze verdwijnt vervolgens onder de mat. De discussie over de rol van de journalistiek die voor die tijd vooral ging over wie wat gezegd had, kreeg er met deze kwestie een dimensie bij, namelijk de vraag hóe de zaken over het voetlicht gebracht werden. De aandacht van raad en pers verdiept van informatie naar toon: over feiten én interpretatie.

De vierde periode – van 1989 tot heden – markeert een oplaaien van de strijd om de informatie en laat tegelijk zien hoe de aandacht nog sterker gaat naar hoe een en ander geïnterpreteerd wordt en consequenties heeft voor beeldvorming

en imago. Wethouders die zich beschuldigd voelen door een raadslid, vermeende suggesties in een stuk in de krant, een krant die ontkent dat die suggestie wordt gewekt, uitmondend in een informatiestop, uitlopend op een gemeenteraad die uiteindelijk bakzeil moet halen omdat hij inziet dat een informatiestop vooral in het eigen nadeel is. En het lijkt alsof die beweging, die toenadering, zich bestendigt in de zeer recente geschiedenis waarin de oprichting van een gemeentelijk journalistiek fonds de verhouding tussen beide partijen wel op een heel bijzondere manier markeert.

Grosso modo lijkt de verhouding tussen pers en raad zich steeds tussen twee polen te bewegen: tussen toegang en publiciteit (1860 en 1960) en controle en toedekken (1920 en 1989). Daarbij is voortdurend de strijd welke partij die tango leidt: is de politiek een onderwerp dat door de pers wordt bepaald of is de pers het kanaal om de burgerij over die politiek te informeren? Die vraag wordt tijdens perskwesities blijkbaar niet definitief beantwoord. Nu, in 2018, is het moment bereikt dat de journalistiek onderligt en de Leidse gemeenteraad (en daarmee verschillende andere Nederlandse gemeenten) zich dusdanig zorgen maakt over het voortbestaan van een onafhankelijke lokale journalistiek dat directe financiële steun wordt overwogen in de vorm van een journalistiek fonds. Inmiddels beschouwt een groot deel van de Leidse gemeenteraad journalistiek als een *merit good*, als een waarde die noodzakelijk is voor een betrokken en coherente samenleving en voorwaardelijk is om burgerschap invulling te kunnen geven. Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk besloot de Leidse gemeenteraad een fonds voor journalistieke projecten in het leven te roepen om de lokale journalistiek te steunen. Een fonds – zo vermeldt het onderzoeksrapport uitdrukkelijk – dat op grote afstand van de gemeente moet opereren om iedere schijn van verstrengeling te voorkomen. Daarmee is een uniek punt bereikt in de verhouding tussen journalistiek en gemeenteraad, waarbij de raad zelfkritiek financiert en daarvoor de lokale pers gebruikt: ‘Een gemeente die het aandurft een deel van het gemeenschapsgeld in te zetten om een kritische blik op het Leidse leven en het eigen functioneren te organiseren, getuigt van visie en gevoel voor democratie.’³²

Dit hoofdstuk vormt een eerste verkenning van het verschijnsel ‘perskwesities’ op lokaal journalistiek niveau. Hoewel de verhouding tussen journalistiek en politiek een belangrijk onderwerp is in *journalism studies*, is die verhouding op lokaal niveau vanuit een historisch perspectief nog maar sporadisch onderwerp van onderzoek geweest. Een systematischer beschrijving van de aard van de perskwesities tegen de achtergrond van de theoretische noties jurisdiction en boundary work kan een helder licht werpen op de manier waarop de rol van de

journalistiek de afgelopen eeuw is veranderd en welke scenario's op basis van die veranderingen zijn te schrijven. Daarbij verdient het aanbeveling te kijken naar meer en verschillende cases, ook buiten Leiden.

LESSEN VOOR RAADSLEDEN EN REDACTIES

Journalisten en raadsleden delen een takenpakket, beide professies controleren, agenderen en informeren. Beide professies hebben hun eigen strategie om informatie en kennis in te zetten, te timen of toe te dekken. Dat leidt tot spanningen die kunnen leiden tot een extreem kritische houding van journalisten of een extreem gesloten houding van raadsleden. Beide zijn onwenselijk en te voorkomen. Twee lessen kunnen daaraan bijdragen.

Les 1: met beide benen op de tafel. De lokale democratie kenmerkt zich door tijdgebrek. Toch is het inruimen van korte benen-op-tafelsessies geen overbodige luxe. Tijdens deze off-the-record gesprekken kan dieper op achtergronden van de actualiteit worden ingegaan zonder dat dit direct op de voorpagina komt te staan. Tegelijkertijd kan zo'n sessie dienen als wederzijds functioneringsgesprek: hoe doen we het? Zeker voor de journalistiek is die kwetsbaarheid een teken van professionalisme.

Les 2: proces is belangrijker dan de punten. Journalisten en raadsleden willen graag scoren: een scoop, een stunt, een gunstig besluit. Maar politiek is meer dan punten, politiek is ook proces. De vraag waar besluitvorming in dat proces zit, verdient meer aandacht. Het maakt bestuur transparanter en nieuws meer verdiepend. Een agenda die met de raadsgriffier wordt opgesteld is daarbij een prettig hulpmiddel. Aansluiten bij 'deadlines' in de stad, dus weten waar lezers/electorat mee bezig zijn, is dat ook.

NOTEN

INLEIDING

- 1 Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur: De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie* (Den Haag, 2016); Daadkracht, *Nationaal raadsledenonderzoek 2017* (Nijmegen, 2017).
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau, Overall rapportage sociaal domein (Den Haag, 2016); Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie* (Den Haag, 2016).
- 3 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking* (Den Haag, 2015).
- 4 K. Peters, 'Wie heeft de macht op lokaal niveau?', *Idee* (2014), 22-26.
- 5 ROB, *15,9 uur*.
- 6 Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek: Spelregels voor toekomstige financiële verhoudingen* (Den Haag, 2017).
- 7 A. Cachet en N.C.M. Verkaik, *Aanzien of afzien? Een essay over het aanzien van het raadslidmaatschap* (Den Haag, 2015).
- 8 Denktank VNG, *Maatwerkdemocratie*, 54.
- 9 J. van Ostaaijen, *Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad* (Tilburg, 2016); W. van de Donk e.a. (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur), *Op weg naar meervoudige democratie*; ROB, *15,9 uur*.
- 10 A. Korsten en K. Abma, *Gemeentebesturen en lokale democratieën: kracht en zwakten* (g.p., 2017); S.A.H. Denters, 'A dirty job that needs to be done – De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers', *Bestuurswetenschappen*, 3 (2012) 14-35.
- 11 G. Voerman en M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014: kandidaatstelpingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/Enschede, 2014).
- 12 Denters, *A dirty job*.
- 13 Centraal Planbureau, *Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelings* (Den Haag, 2014).
- 14 *NRC Handelsblad*, 'Peter Castenmiller: Het systeem van lokaal bestuur begint zichzelf te overleven', 6 maart 2010.
- 15 J. Loots en P.-H. Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst: Waarom stemmen op 19 maart 2014?* (Eindhoven, 2013).
- 16 Zie hoofdstuk 9 in deze bundel; Code Oranje. <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/civpublic/pdfs/Persbericht+Code+Oranje+afgekondigd.def2.pdf>.
- 17 L. de Blok e.a., *Democratie dichtbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (Den Haag, 2016), 30-39.
- 18 Idem, 19.
- 19 K. Peters, V. van Stipdonk en P. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland* (Den Haag, 2014), 61.
- 20 H. Bouwmans, 'Raad breekt macht wethouder', *Binnenlandse Bestuur*, 5 februari 2010.
- 21 Zie M. van Hulst e.a., *Griffier in de gemeente geschetst: Het ambt anno 2016* (Tilburg/Nijmegen, 2016); zie voor de rapporten van lokale rekenkamers <https://www.nvrr.nl/bibliotheek>.
- 22 Loots en Peeters, *De gemeenteraad heeft geen toekomst*, 71.
- 23 Vic Veldheer e.a., *Het lokale profiel: de identiteit van gemeenten en de rol van de burger* (Rijswijk, 1994), 125.
- 24 A.A.H. Stolk e.a., *Gemeentelijke democratie* (Deventer, 1971), 32.
- 25 www.irenebuurt.nl/buurtstencilmei2009.htm (laatst bezocht op 10 november 2017).
- 26 Zie bijvoorbeeld M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie* (Amsterdam, 2014).
- 27 Van der Donk e.a., *Meervoudige democratie*.

- 28 Idem.
- 29 ROB, 15,9 uur.
- 30 Zie hoofdstuk 1 en 2.
- 31 Zie hoofdstuk 2, 7 en 9.
- 32 Zie hoofdstuk 7.
- 33 Zie hoofdstuk 6.
- 34 Allers, M. en Geerstema, B., 'Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten', *Economisch-Statistische Berichten*, 4688 (2014), 406-409.
- 35 Zie Centraal Planbureau, *Beantwoording vragen*.
- 36 Zie hoofdstuk 2.
- 37 Zie hoofdstuk 12.
- 38 S.A.H. Denters, M. de Groot en P.J. Klok, 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de 59 gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur, in: *Congressuitgave: Staat van de dualisering (Den Haag, 2008)*, 66.
- 39 Zie hoofdstuk 11.
- 40 Zie hoofdstuk 3.
- 41 Zie hoofdstuk 10.
- 42 Zie hoofdstuk 2.
- 43 Zie hoofdstuk 13.
- 44 Zie hoofdstuk 2 en 10.
- 45 Zie hoofdstuk 11.
- 46 Zie hoofdstuk 3.
- 47 Zie hoofdstuk 7 en 8.
- 48 Zie hoofdstuk 4.
- 49 Zie hoofdstuk 6.
- 50 Zie hoofdstuk 15.
- 51 Zie hoofdstuk 5.
- 52 Zie hoofdstuk 9.
- 53 Zie hoofdstuk 14.
- 54 Zie hoofdstuk 14.
- 55 Zie hoofdstuk 7, Denters, *A dirty job*.

HOOFDSTUK 1

- 1 Zie ook J.C.N. Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980: Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Den Haag, 1990); en idem, *Lokale bestuursgeschiedenis* (Zutphen, 1992).
- 2 Hildo van Engen, 'Geen schraal terrein: Stadsrechten en het onderzoek naar stadswording', in: Reinout Rutte en Hildo van Engen (red.), *Stadswording in de Nederlanden: Op zoek naar overzicht* (Hilversum, 2008), 63-86.
- 3 C.L. Verkerk, *Coulissen van de macht: Een sociaal-institutionele studie betreffende de samenstelling van het bestuur van Arnhem in de Middeleeuwen en een bijdrage tot de studie van stedelijke elitevorming* (Hilversum, 1992), hfdst. 1.
- 4 Wim van Schaik, *In de maat en uit de pas: Utrechtse dorpsbesturen 1780-1830* (dissertatie Universiteit Utrecht, 2018), hfdst. 1.
- 5 Jos Gabriëls, 'Patrizier und Regenten: Städtische Eliten in den nördlichen Niederlanden 1500-1850', in: H. Schilling, H. Diederiks (red.), *Bürgerliche Eliten in den Niederlanden und in Nordwestdeutschland. Studien zur Sozialgeschichte des europäischen Bürgertums im Mittelalter und in der Neuzeit* Städteforschung, vol. A/23 (Keulen, 1985), 47.
- 6 Van Schaik, *In de maat*, 75-76.
- 7 W.J. Formsma, *Vormen van bestuur ten plattelande in de noordoostelijke provincies voor 1795* ('s-Gravenhage, 1949).
- 8 S.W. Versteegen, *Gegoede ingezetenen: Jonkers en geërfden op de Veluwe tijdens het ancien regime, revolutie en restauratie (1650-1830)* (Amsterdam, 1989).
- 9 A.Th. van Deursen, *Een dorp in de polder: De banne Graft in de zeventiende eeuw* (Amsterdam, 1994),

NOTEN

- hfdst. 10; G.J. Schutte, *Een Hollandse dorpsamenleving in de late achttiende eeuw: De banne Graft 1770-1810* (Franeker, 1989), hfdst. 2-3.
- 10 Zeer uitvoerig bij M.J.A.V. Kocken, *Van stads- en plattelandsbestuur naar gemeentebestuur: Proeve van een geschiedenis van ontstaan en ontwikkeling van het Nederlandse gemeentebestuur tot en met de gemeentewet van 1851* (Den Haag, 1973); beknopter bij Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen*, 139-142.
- 11 Lodewijk Blok, *Stemmen en kiezen: Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen, 1987).
- 12 Van Schaik, *In de maat*, hfdst. 3, 6 en 9.
- 13 Claartje Rasterhoff, 'Public spending and population growth in Leiden and Utrecht during the Golden Age', in: Manon van der Heijden, Elise van Nederveen Meerkerk en Griet Vermeesch (red.), *Serving the urban community: The rise of public facilities in the Low Countries* (Amsterdam, 2009), 119 (table 2); zie ook P. Nagtegaal, 'Stadsfinanciën en stedelijke economie: Invloed van de conjunctuur op de Leidse stadsfinanciën, 1620-1720', *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek* 52 (1989), 96-147.
- 14 Maarten Prak, 'Individu, corporatie en samenleving: De retoriek van de Amsterdamse gilden in de 18de eeuw', in: Catharina Lis en Hugo Soly (red.), *Werelden van verschil: Ambachtsgilden in de Lage Landen* (Brussel, 1997), 293-319.
- 15 H.F.K. van Nierop, 'Popular participation in politics in the Dutch Republic', in: Peter Blicke (red.), *Resistance, representation, and community* (Cambridge, 1997), 286-287.
- 16 Arie van Steensel, 'The emergence of an administrative apparatus in the Dutch towns of Haarlem and Leiden during the late medieval and early modern periods, circa 1430-1570', in: Van der Heijden, Van Nederveen Meerkerk en Vermeesch (red.), *Serving the urban community*, 48 (grafiek 1).
- 17 Jaap Moes en Dirk Jaap Noordam (red.), *Macht, aanzien en welzijn: Nieuwelingen in het Leidse stadsbestuur, 1200-1795* (Leiden, 2003).
- 18 F.J.W. van Kan, *Sleutels tot de macht: De ontwikkeling van het Leidse patriciaat tot 1420* (Hilversum, 1988).
- 19 Hanno Brand, *Over macht en overwicht: Stedelijke elites in Leiden (1420-1510)* (Leuven-Apeldoorn, 1996).
- 20 Dirk Jaap Noordam, *Geringde buffels en heren van stand: Het patriciaat van Leiden, 1574-1700* (Hilversum, 1994); Maarten Prak, *Gezeten burgers: De elite in een Hollandse stad – Leiden 1700-1800* (Amsterdam-Dieren, 1985).
- 21 J.A.F. de Jongste, *Onrust aan het Spaarne: Haarlem in de jaren 1747-1751* (s.l., 1984), 78; J.J. de Jong, *Met goed fatsoen: De elite in een Hollandse stad – Gouda 1700-1800* (Amsterdam-Dieren, 1985), 99; L. Kooijmans, *Onder regenten: De elite in een Hollandse stad – Leiden 1700-1800* (Amsterdam-Dieren, 1985), 94-97; Prak, *Gezeten burgers*, 125.
- 22 J.C. Streng, 'Stemme in staat': *De bestuurlijke elite in de stadsrepubliek Zwolle 1579-1795* (Hilversum, 1997), 176 (tabel 4.9), 180 (tabel 4.11) en 185 (tabel 4.12).
- 23 Prak, *Gezeten burgers*, 64.
- 24 Mooie voorbeelden in C. Schmidt, *Om de eer van de familie: Het geslacht Teding van Berkbout 1500-1950 – een sociologische benadering* (Amsterdam, 1986), hfdst. 2-4.
- 25 R.E. de Bruin, *Burgers op het kussen: Volkssoevereiniteit en bestuurssamenstelling in de stad Utrecht, 1795-1813* (Zutphen, 1986), hfdst. 7; Peter Hofland, *Leden van de raad: De Amsterdamse gemeenteraad 1814-1941* (Amsterdam, 1998), hfdst. 1.
- 26 Hofland, *Leden van de raad*, 19-20, 27; Blok, *Stemmen en kiezen*, 129.
- 27 P.J. Meij, 'Gelderland 1492-1543', in Meij et al. (red.), *Geschiedenis van Gelderland 1492-1795* (Zutphen, 1975), 13-78.
- 28 James D. Tracy, *Holland under Habsburg rule 1506-1566: The formation of a body politic* (Berkeley, 1990).
- 29 Citaten uit S. Groenveld, H.L.Ph. Leeuwenberg, "Die originale unie metten acten daernaer gevolcht"; in Groenveld en Leeuwenberg (red.), *De Unie van Utrecht: Wording en werking van een verbondsacte* (Den Haag, 1979), 30.
- 30 Streng, 'Stemme in staat', 112n106.
- 31 Jonathan I. Israel, 'The Holland towns and the Dutch-Spanish conflict, 1621-48', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 94 (1979), 41-69.
- 32 Johan Aalbers, *De Republiek en de vrede van Europa: Achtergronden en algemene aspecten* (Groningen, 1980), hfdst. 3.

- 33 Van Schaik, In de maat, 99-101.
 34 Maarten Prak, *Republikeinse veelheid, democratische enkelvoud: Sociale verandering in het Revolutietijdvak – 's-Hertogenbosch 1770-1820* (Nijmegen, 1999), 249.
 35 Prak, *Republikeinse veelheid*, hfdst. 14.
 36 Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Den Haag 2014), in het bijzonder hoofdstukken 8 en 12; citaten op pp. 227 en 235.

HOOFDSTUK 2

- 1 J.A. de Bruyne en N. Japikse, *Staatkundige geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Deel 1: 1848-1853 door J.A. de Bruyne* (Leiden, z.j.), 196.
 2 N. Randeraad, 'Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 51 (1997), nr. 6, 344-359.
 3 J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begroting* (Leiden, 1847).
 4 Randeraad, 'Thorbecke en de maakbaarheid van het binnenlands bestuur'.
 5 'Over elke gemeente is een gemeentebestuur', artikel 190 Staatsregeling van het Bataafse Volk 1798.
 6 Artikel 81 Grondwet 1814.
 7 P.J. Oud, *Gemeenterecht* (Zwolle, 1956), 11. Zie verder P.J. Oud, 'De Gemeentewet en de gemeentelijke zelfstandigheid' in: *Gedenboek Gemeentewet 1851-1951* (Den Haag, 1951), 7-81, 14-16.
 8 Artikel 96 Grondwet 1814.
 9 Al in 1825 werden alle plaatselijke besturen niet zijnde de steden onder de werking van het Reglement van 23 juli 1825 gebracht.
 10 Jouke Turpijn, *Mannen van gezag* (Amsterdam, 2008), 157-163.
 11 J.G. Gleichman, *Mr. F.A. van Hall als minister. Mededelingen en herinneringen* (Amsterdam, 1904).
 12 J.R. Thorbecke, *Aanteekening* (Leiden 1843), 40.
 13 Oud, *Gemeenterecht*, 13.
 14 Rapport Staatscommissie-Thorbecke (ingesteld bij besluit van 17 maart 1848 en benoemd tot voordracht van een volledig ontwerp der Grondwetsherziening).
 15 J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen betreffende het ontwerp der gemeentewet 1851* (Arnhem, 1899), 150-151.
 16 H.A. Brasz laat in zijn proefschrift (*Veranderingen in het Nederlandse communalisme* (Assen, 1960) zien hoe dit door hem gedefinieerd communalisme ('elke vorm van normatief denken waarin aan het plaatselijke politieke proces – hoe dan ook – een positief gewaardeerde rol wordt toegekend', p. 1) in de negentiende eeuw een invloedrijke Europese stroming was waarmee Thorbecke in de pas liep.
 17 Thorbecke, *Aanteekening*, 77-78.
 18 De censustabel bij de Kieswet 1850 regelde de census voor 1231 gemeenten. Oppenheim telt 'op het ogenblik der invoering van de Gemeentewet 1851' 1209 gemeenten: J. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht* (Groningen, 1902), 19. Het politiekompndium.nl geeft hetzelfde aantal voor de periode 1851-1853.
 19 Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*, 54. L. Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen, 1987), 256, bevestigt deze indruk dat er 'lokaal minder personele wisselingen optraden dan provinciaal en nationaal'.
 20 G.A. van Poelje, 'Met ledige handen', in: *Gedenboek Gemeentewet 1851-1951* (Den Haag, 1951), 99.
 21 J.T. Buys, *De Grondwet* (Arnhem, 1884), 179.
 22 Ibidem, 10-12.
 23 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam, 2013), 442-443.
 24 J.T. Buys, *De Grondwet* (Arnhem, 1888), 253. Vgl. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 69.
 25 Voor een serie citaten waarin hij dit stelt, zie W. Verkade, *Overzicht der Staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke* (Arnhem, 1935), 136-142.
 26 Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 391.
 27 Verkade, *Overzicht*, 139.
 28 Brasz citeert de redactie van het *Weekblad van de burgerlijke administratie* die de val van het eerste kabinet-Thorbecke begroet met een zucht van decentrale verlichting. Thorbecke had volgens de re-

- dactie een centraliserende neiging tot regeren bij circulaire. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme*, 56, noot 1.
- 29 J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot herziening van de Grondwet* (Leiden, 1848). Buys, *De Grondwet*, 77-78.
- 30 W.C.D. Olivier, *Proeve over de beperking van den eigendom door het politieregt* (Leiden, 1847).
- 31 Buys, *De Grondwet*, 190. Vgl. Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 58: 'wat is de gemeentelijke huishouding? Aangelegenheden die het Rijk noch de provincie aan zich getrokken hebben'.
- 32 Raad van State, *Spelregels voor de interbestuurlijke betrekkingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag, 2006).
- 33 Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 62, 63.
- 34 Hans van der Cammen en Len de Klerk, *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot Vinex-wijk* (Utrecht, 2003), 44.
- 35 Toch zou zelfs de nieuwe Armenwet van 1912 het particuliere initiatief voorrang blijven geven, al kregen gemeentebesturen wel iets meer ruimte voor eigen initiatief. L. Frank van Loo, *'Den arme gegeven...': Een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965* (Meppel/Amsterdam, 1987).
- 36 V. Veldheer, *Kantelend bestuur. Een onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985. Sociale en Culturele Studies 20* (Rijswijk, 1994).
- 37 Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam, 1988), 132.
- 38 Veldheer, *Kantelend bestuur*, 73.
- 39 Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 12.
- 40 Ibidem, 174.
- 41 Ibidem, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 218.
- 42 Cijfers ontleend aan Blok, *Stemmen en kiezen*, 250-251.
- 43 Blok, *Stemmen en kiezen*, 260.
- 44 Werd in 1897 de derde dinsdag van juni. Volgens Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 198, omdat het toch geen goed idee bleek om midden in de zomervakantie te stemmen. In 1917 ging de datum naar het voorjaar.
- 45 Waarmee Thorbecke mutatis mutandis de onvolmaaktheid van het censuskiesrecht zelf aantoonde. Zie zijn *Bijdrage* (Leiden, 1848).
- 46 Oppenheim, *Het Nederlandsch gemeenterecht*, 192.
- 47 Van Poelje, 'Met ledige handen'.
- 48 J.Th.J. van den Berg, 'Het stille werk van spitten en zaaien', in: *Honderd jaar sociaal-democratie* (Maas-tricht 1989), 3-16.
- 49 F.M. Wibaut, *Levensbouw. Memoires* (Amsterdam, 1936), 247-266.
- 50 De cijfers zijn ontleend aan Veldheer, *Kantelend bestuur*, 76.
- 51 Jelle Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1886-1940* (Amsterdam, 2006). Biografieën van wethouders blijken zeer belangrijke bronnen voor de kennis van sociaaldemocratisch gemeentebestuur. Zie ook: G.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut mens en magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek* (Assen, 1968); G.W.B. Borrie, *Monne de Miranda. Een biografie* (Den Haag, 1993).
- 52 Wibaut, *Levensbouw*, 262-266.
- 53 Harm Kaal, *Het hoofd van de stad. Amsterdam en zijn burgemeester tijdens het Interbellum* (Amsterdam, 2008).
- 54 J. Bosmans, *Romme. Biografie 1896-1946* (Utrecht, 1991).
- 55 W.M.C. van Zaal, *Financiële verhoudingen in Nederland* (Den Haag, z.j.), 16-18; Meindert van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer (1870-1960)* (Hilversum, 2012), 223-232.
- 56 Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004).
- 57 G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht* (Den Haag, 1914).
- 58 Rapport Staatscommissie-Oppenheim inzake algehele herziening der Gemeentewet (Den Haag, 1920).
- 59 Zie G. van den Bergh, 'De gemeentelijke bestuursorganen' in: *Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951* (Den Haag, 1951), 154.

- 60 De grondwetsgeschiedenis is hier ontleend aan F.J.A. Huart, *Grondwetsherziening 1917 en 1922* (Arnhem, 1925), 265-276.
- 61 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht. Deel III* (bewerkt door C.W. van der Pot) (Haarlem, 1932), 10.
- 62 Stefan Couperus, *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940* (Amsterdam, 2009), 263.
- 63 W. Derksen en M.L. van der Sande, Van magistraat tot modaal bestuurder, in: W. Derksen en M.L. van der Sande (red.), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder* (Deventer, 1984), 213-261.
- 64 W. Derksen, *Tussen loopbaan en carrière. Het burgemeestersambt in Nederland* (Den Haag, 1980).
- 65 Peter Romijn, *Burgemeesters in oorlogstijd. Besturen onder Duitse bezetting* (Amsterdam, 2006); *Hillenius gebundeld. Gemeentelijke kronieken* (Den Haag, 2002), 87-88.
- 66 Ibidem, 29-30, 77-78.
- 67 Lambert J. Giebels, *Beel. Van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977* (Den Haag, 1995), 122-125.
- 68 *Hillenius gebundeld*, 74-76.
- 69 Ibidem, 89-91.
- 70 Giebels, *Beel*, 182.
- 71 Giebels, *Beel*, 182-183; *Hillenius gebundeld*, 127-129.
- 72 J.Th.J. van den Berg en J.W.M. Engels, *Van APV tot Ijspaais. Canon van het gemeentebestuur in Nederland* (Den Haag, 2009), 31-32; M. Braun, *De regeringscommissaris in Finsterwolde* (Amsterdam, 1973).
- 73 Dirk Wolthekker, *Alleen omdat ik een Van Hall ben. Gijs van Hall 1904-1977* (Amsterdam 2017), 275-292.
- 74 Van den Berg, *Het stille werk*, 10-11.
- 75 Van der Cammen en De Klerk, *Ruimtelijke ordening van grachtengordel tot Vinex-wijk*, 220-229.
- 76 R. Willemsse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatief en integraal bestuur 1960-1999* (Delft, 2001).
- 77 Henk Vording, *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992. Van wetten en praktische bezwaren* (Amsterdam, 1993); Godfried Engbersen, *Publieke bijstandsgeheimen. Het ontstaan van een onderklasse in Nederland* (Leiden/Antwerpen, 1990).
- 78 Zie voor meer achtergrond, G. Boogaard, 'Van afspiegelingscolleges naar procescolleges', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, nr. 3, 330-344.
- 79 John Wevers, *Eigenwijs in Maastricht. Terugblik op een leven in de Maastrichtse politiek* (Maastricht, 2016). Wevers begon als actievoerder voordat hij in Maastricht wethouder werd in 1974. Hetzelfde was het geval met Fons Asselbergs in Amersfoort, maar dan vier jaar later.
- 80 Herman de Liagre Böhl, *Steden in de steigers. Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990* (Amsterdam, 2012), 13-49.
- 81 P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak. Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten 1946-1986* (Den Haag, 1990).
- 82 *Kamerstukken II*, 1978/79, 13 990 nr. 19. W. van der Woude, Commentaar op artikel 124 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, web-editie 2017 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).
- 83 De Liagre Böhl, *Steden in de steigers*, 321-336.
- 84 De Liagre Böhl ziet het daarentegen als uiting van neoliberalisme, terwijl 'Het stille werk van spitten en zaaien' het meer ziet als het hernemen van Wibauts opvattingen over 'democratisch gemeentebeheer'.
- 85 Henri de Groot, Coen Teulings e.a., *Stad en land* (Den Haag, 2010); CPB Notitie, *Wordt de wereld plat of is er ruimte voor de stad? Economische krachten achter verval en opleving van steden* (Den Haag, 2013).
- 86 J.Th.J. van den Berg, 'Sociaal-democratie, gemeentebestuur en de vloek van de technocratie', in: Frans Becker en Menno Hurenkamp (red.), *Lokale politiek als laboratorium. In de voetsporen van Wibaut en Drees, WBS jaarboek 2009* (Den Haag 2009), 101-117.
- 87 A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht* (Deventer, 2004), 33.
- 88 Zie hun handboek hoofdstuk 7, dat weer een bewerking is van A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding?* (Deventer, 1999).
- 89 Cijfers van Politiekcompendium.nl, dat als bron naar het CBS/Statistiek der Verkiezingen verwijst. Percentages ten opzichte van aantallen kiesgerechtigden.

NOTEN

- 90 Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (Cie Van de Donk), *Op weg naar meervoudige democratie* (2016).
- 91 J. de Ridder & Paul Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland* (Den Haag, 2015).
- 92 Peter Mair, *Party Scepticism, Party Failings and the Challenge to European Democracy*, *Uhlenbeck Lecture 24* (Wassenaar, 2006); M. Gallagher, M. Laver and P. Mair, *Representative Government in Modern Europe* (New York 2006), 230-259.
- 93 Het Regeerakkoord 2012 sprak van de wenselijkheid van gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners, iets wat het kabinet spoedig na zijn aantreden schielijk weer introk. Herindeling moest immers op vrijwillige basis. J.Th.J. van den Berg, 'De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan', in: *Socialisme & Democratie*, 71 (2014), 102-109.

HOOFDSTUK 3

- 1 Artikel 125, eerste lid, Grondwet.
- 2 P.E. Mouritzen, J.H. Svava, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments* (Pittsburgh, 2002), 50-56.
- 3 H. Heinelt, N. Hlepas, 'Typologies of local government systems', in: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor* (Wiesbaden, 2006), 36. Egner en Heinelt combineren overigens deze typologie met die van Mouritzen en Svava: B. Egner, H. Heinelt, 'Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors', *Local Government Studies* (2008), 529-544.
- 4 En over provincies, maar die laten wij hier achterwege.
- 5 Er gelden specifieke bepalingen ten aanzien van de Brusselse randgemeenten en Voeren. Deze laten wij buiten beschouwing.
- 6 A. Alen, K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht* (Mechelen, 2011), 198.
- 7 Artikel 2 Vlaams Gemeentedecreet.
- 8 Geregeld in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet.
- 9 Zie voor het voorgaande de artikelen 5-41 Vlaams Gemeentedecreet.
- 10 J. Vande Lanotte, G. Goedertier, *Handboek Belgisch Publiekrecht* (Brugge, 2013), 1230.
- 11 Artikel 30 Vlaams Gemeentedecreet.
- 12 Artikel 32 Vlaams Gemeentedecreet.
- 13 Deze bevoegdheid kent geen specifieke wettelijke grondslag en wordt afgeleid van het vragenrecht. J. Dujardin, W. Somers, L. Van Summeren, *Praktisch handboek voor gemeenterecht* (Brugge, 2009), 157.
- 14 Artikel 52 en 53 Vlaams Gemeentedecreet.
- 15 Artikel 45 Vlaams Gemeentedecreet.
- 16 De raad voor het maatschappelijk welzijn is het bestuur van het lokale openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (OCMW). Dit centrum gaat over materiële, sociale of psychologische hulp aan de behoeftige inwoners van de gemeente. Het gaat over armoedebestrijding, verzorgt warme maaltijden, organiseert gezinshulp, richt sociale voorzieningen in, et cetera.
- 17 Dujardin, Somers, Van Summeren, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, 44.
- 18 Vande Lanotte, Goedertier, *Handboek Belgisch publiekrecht*, 1236.
- 19 Dujardin, Somers, Van Summeren, *Praktisch handboek voor gemeenterecht*, 258.
- 20 Artikel 57 Vlaams Gemeentedecreet.
- 21 Vande Lanotte, Goedertier, *Handboek Belgisch publiekrecht*, 1241.
- 22 Artikel 59 Vlaams Gemeentedecreet.
- 23 Vande Lanotte, Goedertier, *Handboek Belgisch publiekrecht*, 1240-1241.
- 24 Vande Lanotte, Goedertier, *Handboek Belgisch publiekrecht*, 1240; Alen, Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, 204.
- 25 Artikel 64 Vlaams Gemeentedecreet.
- 26 Uitgebreid: J.L.W. Broeksteeg, 'De Duitse Kreis als alternatief voor de huidige gemeentelijke samenwerkingsverbanden', *de Gemeentestem* (2008), 229-236.
- 27 M. Burgi, *Kommunalrecht* (München, 2006), 79 e.v.
- 28 Artikel 78 Verf NRW en artikel 57 Nds Verf leggen de Selbstverwaltung vast.
- 29 Artikel 78 Verf NRW.
- 30 Artikel 57 Nds Verf.

- 31 Artikel 3 KWG NRW (*Kommunalwahlgesetz*).
- 32 Artikel 46 NKomVG.
- 33 Artikel 40 GO NRW.
- 34 Artikel 61 NKomVG. H.-J. Ihnen, *Kommunalrecht Niedersachsen* (Hamburg, 2003), 266.
- 35 Artikel 42 GO NRW; artikel 47 NKomVG.
- 36 Uitgebreid: F. Bätge, *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen* (Heidelberg, 2009), 39-42.
- 37 Artikel 31-33 KWG NRW. Zie voor een uitgebreidere uitleg: J.L.W. Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland* (Den Haag, 2007), 34-35.
- 38 Artikel 4 en artikel 36 NKWG (*Kommunalwahlgesetz*).
- 39 Artikel 45 NKomVG.
- 40 P. Hoffmann, 'Kommunalpolitik in Niedersachsen', in: A. Kost, H.-G. Wehling, *Kommunalpolitik in den Deutschen Ländern* (Wiesbaden, 2003), 180; J. Ipsen, *Niedersächsisches Kommunalrecht* (Stuttgart, München, 1999), 95, 133-135.
- 41 Artikel 41 GO NRW.
- 42 Artikel 41 en 55 GO NRW.
- 43 W. Schäfer, U. Glufke-Redeker, *Niedersächsisches Kommunalrecht* (Stuttgart, 2003), 56-57; Ihnen, *Kommunalrecht Niedersachsen*, 221-223.
- 44 Bätge, *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, 105-109.
- 45 Artikel 65 GO NRW; artikel 46c KWG NRW; artikel 80 NKomVG, de NKWG geeft nadere regels.
- 46 Artikel 66 GO NRW; artikel 82 NKomVG, de NKWG geeft nadere regels.
- 47 Artikel 62 GO NRW; artikel 85 NKomVG.
- 48 Artikel 55 GO NRW; artikel 85 NKomVG.
- 49 Artikel 63 GO NRW; artikel 86 NKomVG.
- 50 Artikel 71 GO NRW; artikel 74 NKomVG.
- 51 Uitgebreid: J.L.W. Broeksteeg, 'De staatsrechtelijke positie van de wethouder in Duitsland, Speelbal tussen raad en direct gekozen burgemeester?', *de Gemeentestem* (2007), 563-570; Bätge, *Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen*, 114-116.
- 52 Broeksteeg, *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, 32.
- 53 Artikel 70 GO NRW.
- 54 H. Hofmann, M. Muth, R.-D. Theisen, *Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen* (Hamburg, 1996), 433-434.
- 55 Schäfer, Glufke-Redeker, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, 85; artikel 74 NKomVG.
- 56 Artikel 76 NKomVG.
- 57 Artikel 75 NKomVG.
- 58 Londen is opgedeeld in 32 *Boroughs* en een *Greater London Authority* met een direct gekozen burgemeester.
- 59 H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law* (Londen, New York, 2013), 274.
- 60 J. McEldowney, *Public Law* (London, 2016), 497.
- 61 Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 275.
- 62 Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 275.
- 63 Aldus wikipedia. McEldowney, *Public Law*, 2016, 495, noemt 47 one-tier counties en 34 two-tier counties, met 238 district councils; Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 274 heeft het over 27 two-tier counties en 201 district councils. Wie het weet, mag het zeggen!
- 64 McEldowney, *Public Law*, 499.
- 65 McEldowney, *Public Law*, 500.
- 66 Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 278-279.
- 67 Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 278.
- 68 McEldowney, *Public Law*, 500.
- 69 Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 278.
- 70 Artikel 72-2 Constitution.
- 71 E. Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France* (Paris, 2011) p. 12-16.
- 72 Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, 20.
- 73 Artikel L252-270 *Code électoral*.
- 74 Artikel L2121-2 Cgct. Voor Lyon, Marseille en Parijs gelden andere regels: de gemeenteraden in deze

NOTEN

- steden kennen respectievelijk 73, 101 en 163 leden. Onduidelijk is wat het aantal raadszetels is in zeer kleine gemeenten, met slechts enkele inwoners.
- 75 Artikel 2121-22 Cgct.
76 Zie de rekenvoorbeelden in Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, 29-31.
77 Artikel L2121-27 Cgct.
78 Vital-Durand, *Les collectivités territoriales en France*, 35.
79 CE 11 oktober 1989 (*Gardanne*).
80 Artikel L2122 c.v. Cgct.
81 Artikel L2122-2-2 Cgct.
82 Artikel L2122-27 Cgct.
83 Artikel L2122-21 Cgct.
84 Artikel L2212-2 Cgct.
85 Artikel L2122-18 Cgct.
86 Artikel 8 Gemeentewet.
87 Denk aan de ondergrens en de bovengrens van de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, zie bijvoorbeeld: HR 13 februari 1922, *NJ* 1922, p. 473 (*Wilnisser visser*); HR 12 juni 1962, *NJ* 1962, 484 (*Bergen op Zoom*); HR 9 januari 1968, *NJ* 1968, 105 (*Maastrichts schakelkastje*).
88 Artikel 160, eerste lid, Gemeentewet.
89 Artikel 108 jo. 147 Gemeentewet.
90 Artikel 149 Gemeentewet.
91 Artikel 155 Gemeentewet.
92 Artikel 155a-155f Gemeentewet.
93 Artikel 169 en 180 Gemeentewet.

HOOFDSTUK 4

- 1 J.A. van Doorn-Beersma en D.J. Faber (red.), *Het Leidse pluche: 150 jaar gemeentebestuur in Leiden* (Leiden, 2001)
- 2 Veel gegevens voor dit artikel zijn verzameld door Mark Barrois, masterstudent parlement en politiek aan de Radboud Universiteit en stagiair bij PDC/Montesquieu Instituut. Naar hem gaat daarvoor dank uit, evenals naar Emile Smit en Zion van de Laar die hem in Tiel en Beek en Donk hielpen bij het vinden van gegevens. Veelvuldig geraadpleegde websites: www.parlement.com, www.biografisch-portaal.nl en www.delpher.nl/kranten (met name *Leeuwarder Courant*, *Provinciale Zeeuwse Courant*, *Nieuwsblad van het Noorden*, *Limburgs Dagblad*, *Het Vrije Volk*, *De Tijd* en *Leidsche Courant*).
- 3 P.R.D. Stokvis (red.), *De wording van modern Den Haag: de stad en haar bevolking van de Franse tijd tot de Eerste Wereldoorlog* (Zwolle, 1987).
- 4 *De Haagse Gemeenteraad 1816-1914. Biografische gegevens van haar leden*, bijeengebracht door L. Fledderus en H.M.B. Jacobs, onder redactie van M. van Doorn ('s-Gravenhage 1985).
- 5 P. Hofland, *Leden van de Raad. De Amsterdamse Gemeenteraad 1814-1941* (Amsterdam, 1998), 67-102.
- 6 H. van Felius en H.J. Metselaars, *Noordhollandse Statenleden 1840-1919* (Haarlem, 1994), 44-70.
- 7 J. Bloembergen-Lukkes, *Paradoxe modernisering: Ede 1945-1995* (Hilversum, 2015).
- 8 T.J. Hoekstra, A. Pietersma en R.E. de Bruin (e.a.) *Aan het hoofd der gemeente staat een raad: achthonderd jaar gemeenteraad van Utrecht 1196-1996* (Utrecht, 1996).
- 9 Veldheer, V.C., *Kantelend bestuur: onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* ('s-Gravenhage, 1994).
- 10 www.rhcijnstreek.nl/bronnen/streekgenoten.
- 11 Wim Hespe, Het gemeentebestuur van Castricum tussen twee fusies: de fusie met Bakkum in 1812 en de fusie met Limmen en Akersloot in 2002. 3e deel: periode 1946-1974 met zeven keer een nieuwe gemeenteraad, in: *Jaarboek Oud-Castricum* 2011, 20-35.
- 12 V.A.M. van der Burg en R.P.M. Rhoen, *De gemeenteraad van Zeist 1851-1976* (Zeist, 1994).
- 13 www.deurnewiki.nl/wiki/index.php?title=Gemeentebestuur.
- 14 Kamerstuk 4.350, Hand. TK 1955/1956.
- 15 Kamerstuk 16.114, Hand. TK 1979/1980.
- 16 Kamerstuk 13.966, Hand. TK 1975/1976.
- 17 Kamerstuk 13.238, Hand. TK 1974/1975.

- 18 *De Staat van het Bestuur*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008 en 2016).
 19 De gegevens over de huidige gemeenteraden zijn gebaseerd op een aselechte steekproef naar de achtergronden van circa 500 raadsleden in gemeenten van verschillende omvang uit alle provincies, juli 2017.

HOOFDSTUK 5

- 1 J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begroting* (Leiden, 1847), 107-114.
 2 R. Aerts, 'De publieke orde: Openbaarheid en beslotenheid', in: R. Aerts en P. de Rooy (eds.), *Geschiedenis van Amsterdam: Deel III, Hoofdstad in aanbouw 1813-1900* (Amsterdam, 2006), 152-153, 161-162, R. Aerts, "De eischen des tijds": De heroriëntatie van economie en politiek', in: Aerts en De Rooy, *Geschiedenis van Amsterdam, dl. III*, 313-316 en P. van de Laar, *Stad van formaat: Geschiedenis van Rotterdam in de negentiende en twintigste eeuw* (Zwolle, 2000), 14-16, 23.
 3 Aerts, "De eischen des tijds", 308-309, 315-316, J. van den Assem, B.H.J. Speet en B.H.A. de Vries, 'Politieke ontwikkelingen van 1880 tot heden, een zaak van alle burgers?', in: G.F. van der Ree-Scholten (ed.), *Deugd boven geweld: Een geschiedenis van Haarlem, 1245-1995* (Hilversum, 1995), 465-466, F.A.M. Messing, *Werken en leven in Haarlem (1850-1914): Een sociaal-economische geschiedenis van de stad* (Amsterdam, 1972), 146-147, P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813* (Amsterdam, 2010), 60-61 en H. Schmitz, B.M.J. Speet en B.M.A. de Vries, 'Stadsbestuur en democratie', in: Van der Ree-Scholten, *Deugd boven geweld*, 332-333.
 4 Van den Assem, Speet en De Vries, 'Politieke ontwikkelingen', 457-482, H. Schmitz, 'Haarlems stadsbestuur 1780-1900: Van regentencoterie tot democratisch gekozen raad', in: W. Helversteijn e.a. (eds.), *Haerlem jaarboek 1994* (Haarlem, 1995), 85-87 en Schmitz, Speet en De Vries, 'Stadsbestuur en democratie', 313-338.
 5 Messing, *Werken en leven*, 146-147.
 6 (z.n.), *Verslagen van den verhandelde in de zittingen van den gemeente-raad van Haarlem: Delen 1866-1893* (gebonden) (Haarlem, (z.j.)), in: Noord-Hollands Archief, Haarlem, en passim.
 7 Schmitz, Speet en De Vries, 'Stadsbestuur en democratie', 334.
 8 Van den Assem, Speet en De Vries, 'Politieke ontwikkelingen', 465.
 9 F. van der Goes, *Mr. M.W.F. Treub over de sociaal-democraten* (Amsterdam, 1891), en passim, G. Mak, *Een kleine geschiedenis van Amsterdam* (Amsterdam/Antwerpen, 2005), 261-263, P. de Rooy, 'Een woelige wereldstad 1883-1893', in: Aerts en De Rooy, *Geschiedenis van Amsterdam, dl. III*, 489-503, P. de Rooy, 'In het voetspoor van de radicalen 1889-1902', in: Aerts en De Rooy, *Geschiedenis van Amsterdam, dl. III*, 520-532, D. Slijkerman, *Enfant terrible: Wim Treub (1858-1931)* (Amsterdam, 2016), 57-77 en M.W.F. Treub, *Herinneringen en overpeinzingen van Mr. M.W.F. Treub* (Haarlem, 1931), 62-194.
 10 De Rooy, 'Een woelige wereldstad', 491-499 en De Rooy, 'In het voetspoor', 521-525.
 11 Slijkerman, *Enfant terrible*, 75-76.
 12 De Rooy, 'In het voetspoor', 520 en Treub, *Herinneringen*, 97-100.
 13 P. de Rooy en D. Damsma, 'Treub, Marie Willem Frederik', *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, (z.d.) (z.m.) 1988, <https://socialhistory.org/bwsa/biografie/treub> en Slijkerman, *Enfant terrible*, 57-75.
 14 De Rooy, 'Een woelige wereldstad', 491-499 en De Rooy, 'In het voetspoor', 520-525.
 15 F.M. Wibaut, *Levensbouw: Memoires* (Amsterdam, 1936), 144.
 16 Ibidem, 138-144.
 17 Ibidem, 163-164; 141.
 18 H. de Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige: Een biografie* (Amsterdam, 2013), 221 (Eduard Polak, journalist), 222-233, 258 (Simon de Vries, ARP).
 19 J. Gaemers, *De rode wethouder: Willem Drees 1886-1988, de jaren 1886-1940* (Amsterdam, 2006), 190-195.
 20 P. de Rooy, 'Oorlog en revolutie 1914-1925', in: P. de Rooy (ed.), *Geschiedenis van Amsterdam. Deel IV: Tweestrijd om de hoofdstad 1900-2000* (Amsterdam, 2007), 88.
 21 A.J. Koejemans, *David Wijnkoop: Een mens in de strijd voor het socialisme* (Amsterdam, 1967), 254-285, A.F. Mellink, 'Wijnkoop, David', *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, (z.d.) (z.m.) 1995, <https://socialhistory.org/bwsa/biografie/wijnkoop> en De Rooy, 'Oorlog en revolutie', 93-95.
 22 (z.n.), *Gemeentebled van Amsterdam: Tweede afdeling, verslag van de vergaderingen van den gemeen-*

NOTEN

- teraad enz.. 1919 (gebonden) ((z.p.), (z.j.)), in: Gemeentearchief Amsterdam, Amsterdam, 1930.
- 23 Koejemans, *David Wijkoop*, 255-258.
- 24 *Gemeenteblad, afd. II, dl. 1919*, 2589.
- 25 De Rooy, 'Oorlog en revolutie', 95-96, 121.
- 26 J. Gijsenbergh, *Democratie en gezag: Extremismebestrijding in Nederland, 1917-1940* (Enschede, 2016), 78, J.L. van der Pauw, *Coremans de Rapaljaan: Opkomst en ondergang van L.G.A. Coremans en zijn Rapaille Partij* (Rotterdam, 1986), 7-11 en K. Vossen, *Vrij vissen in het Vondelpark: Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940* (Amsterdam, 2003), 142-144, 303.
- 27 D. Bos, 'De oude kranten van Bertus Zuurbier: Een "broodje aap" uit anarchistisch Amsterdam', *Onvoltooid Verleden. Website voor de geschiedenis van sociale bewegingen* (z.d.), <http://www.onvoltooid-verleden.nl/index.php?id=379> > en *Gemeenteblad, afd. II, dl. 1921.1*, 1225-1269, *1921.2*, 1436-2555, *1922.2*, 1484-1868 en *1923.1*, 13-1153.
- 28 *Gemeenteblad, II.2, 1921*, 2473-2476.
- 29 *Ibidem, II.1, 1923*, 1152-1153.
- 30 L. Coremans, Hoe en waarom de Rappaille Partij (handschrift) (DOC II-654) (Rotterdam, 1947), in: Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie, Amsterdam, 1-6, Van de Laar, *Stad van formaat*, 325-326, Van der Pauw, *Coremans*, 16-19, 27-38 en J.L. van der Pauw, 'L.G.A. Coremans, de Rapaljaanse volksvertegenwoordiger', *Namens: Tijdschrift over Vertegenwoordiging en Democratisch Bestuur*, 1 (1986) 192-194.
- 31 (z.n.), *Handelingen van den gemeenteraad van Rotterdam: 1926* (gebonden) (Rotterdam, 1926), in: Stadsarchief Rotterdam, Rotterdam, 1078.
- 32 *Handelingen 1926*, 644.
- 33 Van der Pauw, *Coremans*, 43.
- 34 *Ibidem*, 23-24.
- 35 *Handelingen 1926*, 649.
- 36 *Ibidem, 1923*, 1079.
- 37 *Ibidem, 1923*, 1081 en *1926*, 648-649.
- 38 *Ibidem, 1926*, 1313, 1315.
- 39 Van der Pauw, *Coremans*, 40-41.
- 40 *Ibidem*, 38-39 en *Handelingen 1923*, 1081.
- 41 Van der Pauw, *Coremans*, 39-41, 84.
- 42 *Ibidem*, 47 en *Handelingen 1924*, 1026-1035.
- 43 Van der Pauw, *Coremans*, 47 en *Handelingen 1926*, 649-650.
- 44 J.A. Brink, 'Tegenpartijen in Amsterdam en Haarlem', *In NL*, (z.d.) (z.m.) 2014, <http://innl.nl/nl-NL/verhaal/15314/tegenpartijen-in-amsterdam-en-haarlem>, Vossen, *Vrij vissen*, 144 en (z.n.), *Verslagen van het gesprokene in de vergaderingen van den Raad der gemeente Haarlem: Delen 1927-1929* (gebonden) (Haarlem, (z.j.)), in: Noord-Hollands Archief, Haarlem, en passim.
- 45 *Verslagen gesprokene, 1929*, 7-8.
- 46 *Ibidem, 1929*, 32-33.
- 47 Brink, 'Tegenpartijen.'
- 48 *Handelingen 1932*, 1060.
- 49 D. de Winter, *Ab Menist: Revolutionair-socialistisch vakbondsleider, politicus en verzetsstrijder* (Delft, 2010), 67.
- 50 Van de Laar, *Stad van formaat*, 423-424, J.H. Nijdam en R. Uittenhout, 'Burink, Gerrit van', *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland*, (z.d.) (z.m.) 1995, <https://socialhistory.org/bwsa/biografie/burink> en J. Sargentini, Gerrit van Burink, straatvechter en politicus (1891-1961): *Het bewogen leven van een Rotterdams raadslid in de eerste helft van de twintigste eeuw, van communist tot fascist* (IISG Bro 1821/7 fol) (proefschrift) (Amsterdam, 1999), in: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam, 71-80, 116.
- 51 Sargentini, Gerrit van Burink, 71-80.
- 52 *Handelingen 1941*, 4-63.
- 53 *Ibidem, 1941*, 30.
- 54 Van de Laar, *Stad van formaat*, 423 en Sargentini, Gerrit van Burink, 83-89 en H.J.L. Vonhoff, *Bewegend verleden: Een biografische visie op prof. mr. P. J. Oud door H.J.L. Vonhoff* (Alphen aan den Rijn, 1969), 91-92.

- 55 D. Bosscher, 'Een stad van en voor wie?', in: De Rooy, *Geschiedenis van Amsterdam, dl. IV*, 424-431, N. Pas, *Imaazje!: De verbeelding van Provo (1965-1967)* (Amsterdam, 2003), 152-159, 302-334, De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 245-247, A. van der Zwan, 'De aanhang van provo werd steeds kwaaiër', *Trouw*, 21 juni 2003, <https://www.trouw.nl/cultuur/de-aanhang-van-provo-werd-steeds-kwaaiër~a8c1bob8/> en *Gemeenteblad*, 11.2, 1966, 1399-1917, 11.1, 1967, 1-819, 11.2, 1967, 823-1795 en 11.1, 1968, 1-1123.
- 56 L.H. Albering, 'De Gemeenteraadsverkiezingen 1966', in: (z.n.) (ed.), *Politiek: Jaargang 20, maart 1966-januari 1967* (Den Haag, 1967), 105-106.
- 57 Bosscher, 'Een stad van en voor wie?', 424-431, Pas, *Imaazje!*, 152-159, 302-334, De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 245-247, Van der Zwan, 'De aanhang van provo', 1 en *Gemeenteblad*, 11.2, 1966, 1399-1917, 11.1, 1967, 1-819, 11.2, 1967, 823-1795 en 11.1, 1968, 1-1123.
- 58 Pas, *Imaazje!*, 195-199, 330-333 en N. Pas, *Provo!: Mediafenomeen 1965-1967* (Amsterdam, 2015), 7-240.
- 59 P. van den Berg, 'Samkalden worstelde met lastige stad, *de Volkskrant*, 13 mei 1995, <https://www.volkskrant.nl/archief/samkalden-worstelde-met-lastige-stad~a403210/> en C. Tasman, *Louter Kabouter: Kroniek van een beweging* (Amsterdam, 1996), 290-315.
- 60 K. Grit, *Economisering als probleem: Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit* (Assen, 2000), 74 en passim.
- 61 S.A.H. Denters en H. van der Kolk, 'De gemeenteraad en het raadslid', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (eds), *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde* (Alphen aan den Rijn, 1998), 222 en I.M.A.M. Pröpper en M.S. de Vries, 'Doet het raadsdebat ertoe?: Debatteren en beslissen over gemeentelijk beleid: de rol van argumenten en macht', in: Korsten en Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*, 548, 553.
- 62 S. Derix, 'Succes Leefbaar Hilversum maakt iedereen jaloers', *nrc.nl*, 12 september 1998, <https://www.nrc.nl/nieuws/1998/09/12/succes-leefbaar-hilversum-maakt-iedereen-jaloers-7414492-a481889> en (z.n.), Beknopt verslag: Vergadering Gemeenteraad van Hilversum. 12-04-1994 (SAGV309, Archief Bestuursdienst 1990-2005) (Hilversum, 1994), in: Streekarchief Gooi- en Vechtstreek, Hilversum, 1-21.
- 63 Derix, 'Succes Leefbaar Hilversum'.
- 64 Beknopt verslag, 12-04-1994, 5.
- 65 Ibidem, 14-04-1998, 2-12 en 07-10-1998, 5-15, 35-40.
- 66 Ibidem, 14-04-1998, 6; 07-10-1998, 7.
- 67 Ibidem, 07-10-1998, 10.
- 68 Ibidem, 14-04-1998, 2-12 en 07-10-1998, 5-15, 35-40.
- 69 (z.n.), 'Record Leefbaar Hilversum. PvdA doet het goed in vrijwel alle Gooise gemeenten', *De Gooi- en Eemlander*, 5 maart 1998.
- 70 Beknopt verslag, 14-04-1998, 12.
- 71 Ibidem, 14-04-1998, 6.
- 72 J. Bijl en K. Rijken, *De mystery burger: Een kritische bezoeker bij de gemeenteraad* (Amsterdam, 2014), en passim. Deze interessante en nuttige columns zijn helaas wel erg slordig uitgegeven. In publicaties als R. van Grieken, *Een feest van de democratie: De regels voor een goed verkiezingsdebat* (Amsterdam, 2012); R. van Grieken, D. Piras en A. Noordhuis, *Debatteren om te winnen* (Zaltbommel, 2015); P. van der Geer en R. Peters, *In plaats van praten: Debat en dialoog in veranderprocessen* (Utrecht, 2004); P. van der Geer en J.R. Rosing, *De debatwijzer: Overtuigend in debat en dialoog* (Den Haag, 2006) is weinig tot niets over lokaal debat te vinden.
- 73 Vergelijk: Bijl en Rijken, *De mystery burger*.

HOOFDSTUK 6

- 1 Vooral in de Angelsaksische literatuur is aandacht besteed aan de wederzijdse beïnvloeding van architectuur en politiek. Zie bijvoorbeeld: Harold D. Laswell, *The signature of power. Buildings, communication and policy* (New Brunswick, 1979), Charles T. Goodsell, 'The architecture of parliaments. Legislative houses and political culture', *British Journal of Political Science* 18 (1988) 287-302 en Lawrence J. Vale, *Architecture, power and national identity* (New Haven, 1992).
- 2 Zie bijvoorbeeld Diederik Smit, *Het belang van het Binnenhof: Twee eeuwen Haagse politiek, huisvesting en herinnering* (Amsterdam, 2015) en David Mulder van der Vegt en Max Cohen de Lara, *Parliament* (Amsterdam, 2016).
- 3 O.a. P.W. Sijnke, *Het stadhuis van Middelburg: 'een bijzonder fraai raadhuis met een prachtige toren'* (Vlissingen, 2009).

NOTEN

- 4 Diederik Smit, *Het belang van het Binnenhof. Twee eeuwen Haagse politiek, huisvesting en herinnering* (Amsterdam, 2015) 42.
- 5 Smit, *Het belang van het Binnenhof*, 40-43.
- 6 Peter Vlaardingerbrock, *Het paleis van de Republiek: geschiedenis van het stadhuis van Amsterdam* (Zwolle, 2011).
- 7 Luc Willekens, 'Inleiding' in: Herman Prast, Steven Steenbruggen en idem (red.), *Raadhuizen. Een plandocumentatie* (Amsterdam, 2007) 7-13, aldaar 7-8.
- 8 Willekens, 'Inleiding', 9.
- 9 <http://rijksmonumenten.nl/monument/15578/raadhuis/ferwert/> 'Raadhuis in Ferwert' (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort), 12 oktober 2014.
- 10 <http://rijksmonumenten.nl/monument/516029/vrijstaand-gemeentehuis/halfweg/> 'Vrijstaand gemeentehuis in Halfweg' (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort), 12 oktober 2014.
- 11 Willekens, 'Inleiding', 11.
- 12 Leen van Duin, 'Raadhuis Hilversum, 1924-1931' in: Prast, *Raadhuizen*, 15-23.
- 13 T.M. Eliens, *Berlage in het Noorden. Een raadhuis voor Usquert* (Wezep, 2011).
- 14 A. den Dikken en M. Cramer, *Raadhuis Hilversum. Een gebouw voor eeuwen* (Zwolle, 2006); Duin, 'Raadhuis Hilversum', 15.
- 15 Willekens, 'Inleiding', 11-12.
- 16 A. Derks, J.J. Kuyt en J.G. Roding (red.), *A.J. Kropholler (1881-1973). Terugkeer tot de Hollandse architectuurtraditie* (Rotterdam, 2002).
- 17 G.J.W. Steijns (red.), *Paleis-Raadhuis Tilburg* (Tilburg, 1994).
- 18 Gerda Smits en Martien Coppens, *Het stadhuis van Eindhoven* (Eindhoven, 1970).
- 19 J.H. van den Broek en J. Bakema, 'Raadhuis Terneuzen, 1963-1972' in: Prast, *Raadhuizen*, 71-77.
- 20 R. van der Wal, R.M.J. Wolvenkamp en J. van Maanen, *Bouwen van gemeentehuizen* (Den Haag, 2004).
- 21 Van de Wal, *Bouwen van gemeentehuizen*.
- 22 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/52/in-twintig-jaar-bijna-240-gemeenten-minder> 'Overzicht gemeentelijke herindelingen' (Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag) 30 december 2016.
- 23 'Amsterdams bureau ontwerpt nieuw gemeentehuis Tynaarlo', *Dagblad van het Noorden*, 22 september 2000; C. Schaafsma, *Gemeentehuis Tynaarlo. Grunoterrein of "Melkfabriek"* (Eelde, 2000).
- 24 Vincent van Stipdonk, Raimon Leeuwenburg en Hester Tjalma, *De inrichting van het lokaal bestuur. Beleving en gebruik van raadszalen, collegekamers en kantoren* (Den Haag, 2008), 67-71.
- 25 'Licht, lucht en ruimte: Architectuur', *De Volkskrant*, 27 mei 2011.
- 26 J.Th.J. van den Berg, 'Een kathedraal van de democratie', *Socialisme en Democratie* 5 (1995) 243-246, aldaar 245.
- 27 Hans Teerds, 'Stadhuis Alphen aan den Rijn, 1997-2002', in: Prast, *Raadhuizen*, 119-12; Van Stipdonk, *De inrichting van het lokaal bestuur*, 45-50.
- 28 H.J.M. Goverde, 'Architectuur en het representatieve van de macht', *Openbaar bestuur* 2 (1996) 4-9.
- 29 H.E. Phaff, *Raadzalen in Nederland* (Den Haag, 1979).
- 30 Gré Ploeg en S. de Boom (red.), *Het stadhuis van Rotterdam. Beschrijving van een deel van het stadhuis* (5de druk Rotterdam, 2002);
- 31 Goverde, 'Architectuur', 6.

HOOFDSTUK 7

- 1 Zie onder andere: P. Webb, 'Introduction', in: P. Webb, D. Farrell, I. Holliday (red.), *Political parties in advanced industrial democracies* (Oxford, 2002), 1-15. Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, (Den Haag, 2010), 63-64.
- 2 Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctioning Nations, Rising Cities* (New Haven, 2013), 3-49; Boogers, *Lokale politiek in Nederland*, 65; A. Skare, 'Jo mer lokalpolitikk, dess mindre partipolitikk: om partienes rolle i lokalpolitikken', *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 12 (1996), 239-68.
- 3 Robert Dahl, *Democracy and its Critics* (New Haven, 1989).
- 4 Remieg Aerts, 'Persoonlijkheid in de politiek. Een nabeschouwing', in: Remieg Aerts, Janny de Jong, Henk te Velde (red.), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur* (Hilversum, 2002), 179-180.

- 5 J.H.J.M. Witlox, *De staatkundige emancipatie van Nederlands katholieken 1848-1870* (Bussum, 1969), 179-182.
- 6 Jos Leenders, *Benauwde verdraagzaamheid, hachelijk fatsoen: Families, standen en kerken te Hoorn in het midden van de negentiende eeuw* (Amsterdam, 1991), 361-364; Jan van Miert, *Wars van clubgeest en partijzucht: Liberalen, natie en verzuiling, Tiel en Winschoten 1850-1920* (Amsterdam, 1994), 3, 114; Ton Duffhues, *Generaties en patronen: De katholieke beweging te Arnhem in de 19e en 20e eeuw* (Baarn, 1991), 32, 39-40; Frans Groot, *Roomsen, rechtzinnigen en nieuwlichters: Verzuiling in een Hollandse plattelandsgemeente, Naaldwijk 1850-1930* (Hilversum, 1992), 118.
- 7 Ron de Jong, 'De som van de delen? Politiek en bestuur op lokaal niveau in de tweede helft van de negentiende eeuw', in: J.C.H. Blom, J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij: Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw* (Amsterdam, 2000), 156-158.
- 8 Ruud Koole en Gerrit Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', in: Rudy Andeweg, Monique Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht* (Amsterdam, 2017), 93-115, 94-104. De naam RKSP wordt hier ook gebruikt voor haar feitelijke oprichting in 1926 om de nationale katholieke partijorganisatie mee aan te duiden.
- 9 *De Standaard* 2 juli 1883.
- 10 De Jong, 'De som van de delen?', 155-158.
- 11 Ton Duffhues, 'Van liberaal bolwerk tot politiek meerstromenland; de formatie van politieke partijen in Arnhem 1880-1920', *Bijdragen en mededelingen Gelre*, 77 (1986), 112.
- 12 Zie hoofdstuk 8.
- 13 P.F. Maas, *Sociaal-Democratische Gemeentepolitiek 1894-1929* ('s-Gravenhage, 1985).
- 14 G.A. van Poelje, 'Met ledige handen: enkele algemene opmerkingen in het jaar van het eeuwfeest der gemeentewet', in: *Gedenkbboek gemeentewet 1851-1951* ('s-Gravenhage, 1951), 90, 102; H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlandse communalisme* (Arnhem, 1960), 78.
- 15 Peter Hofland, *Leden van de Raad: de Amsterdamse Gemeenteraad 1814-1941* (Amsterdam, 1998).
- 16 Maas, *Sociaal-Democratische Gemeentepolitiek*, 47.
- 17 De Jong, 'De som van de delen?', 170.
- 18 Peter Pustjens, 'Lokale politiek in Zuid-Limburg: een onderzoek naar de ontwikkelingen in de lokale politiek tussen 1919 en 1982 in een drietal Zuid-Limburgse gemeenten'. Doctoraalscriptie Erasmus Universiteit (Rotterdam, 1988); Brasz, *Veranderingen*, 18.
- 19 Marcel ten Hooven en Ron de Jong, *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie 1908-1980* (Meppe, 2008), 146-149.
- 20 In twaalf gemeenten hebben partijen vermoedelijk samen een kandidatenlijst opgesteld en ingeleverd.
- 21 Pustjens, 'Lokale politiek in Zuid-Limburg'.
- 22 K.L.L.M. Ditrlich, *Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten: een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974* (Leiden, 1978), 219.
- 23 *R.K. gemeente-politiek* 1(1919/20), nr. 1 (28 aug. 1919), p. 2.
- 24 Maas, *Sociaal-Democratische Gemeentepolitiek*, 247.
- 25 P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946 - 1986)* (Den Haag, 1990), 2-4.
- 26 *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, 13 juli 1919. Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 76.
- 27 M.H. Klijnsma, 'De Vrijzinnig-Democratische Bond in Friesland 1917-1946'. Doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Groningen (Groningen, 1983), 51.
- 28 Jos Perry, 'Aanpakken wat mogelijk is.' De SDAP en haar gemeentepolitiek', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme* (Amsterdam, 1988), 16-58, 29.
- 29 Klijnsma, 'De Vrijzinnig-Democratische Bond', 52. De resterende drie colleges (acht procent) waren moeilijk te kwalificeren.
- 30 Hofland, *Leden van de Raad*, 102.
- 31 Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy, Henk te Velde, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-2012* (Den Haag, 2013), 156-162.
- 32 S. Lipset, S. Rokkan (red.), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (Toronto, 1967).
- 33 Ron de Jong, Henk van der Kolk en Gerrit Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010: Tweede Kamerverkiezingen vanuit geografisch perspectief* (Utrecht, 2011), 92.

- 34 Ook het geringe ledental van de vvd zorgde ervoor dat de partij in kleinere gemeenten vaak moest afzien van verkiezingsdeelname. Gerrit Voerman, Erwin Dijk, 'Van kiesvereniging tot moderne politieke partij: de ontwikkeling van de organisatie en cultuur van de vvd', in: Patrick van Schie, Gerrit Voerman (red.), *Zestig jaar vvd* (Amsterdam, 2008), 93-135.
- 35 M. Boogers, *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (tweede herziene druk; Den Haag, 2010), 68; W. Kuiper, *Lokaal en landelijk in Limburg: veranderingen in de Limburgse lokale politiek* (Maastricht, 1994), 26-40.
- 36 Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 70-86, 108-109.
- 37 M. Boogers, R. Keizers, 'Een verdeelde eenheid: lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991', *Margraten Magazine*, 1991, 96-101; M. Ohlenforst, *Democratie en dorpspolitiek: lokale politiek in Echt tussen 1946 en 1990* (Sint Geertruid, 1990), 32-36.
- 38 In de literatuur wordt dit een 'two step switch' van het kiesgedrag genoemd. Zie voor Nederland: G. Irwin, 'Patterns of voting behaviour in the Netherlands', in: R.T. Griffiths (red.), *The economy and politics of the Netherlands since 1945* (Den Haag, 1980), 199-222.
- 39 Boogers, Keizers, 'Een verdeelde eenheid', 112.
- 40 www.verkiezingsuitslagen.nl
- 41 Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 73-74.
- 42 P. Lucardie, 'GroenLinks partijgeschiedenis', <http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/pp/gl/geschied>, 2014.
- 43 Voerman, Dijk, 'Van kiesvereniging tot moderne politieke partij', 93-135.
- 44 Kuiper, *Lokaal en landelijk in Limburg*; M. van Tilburg, *Lokaal of nationaal? – het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)* (Den Haag, 1993).
- 45 Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 111; zie ook Pieter Nieuwenhuijsen, 'De PvdA in de steden. Een geschiedenis van het naoorlogse wethouderssocialisme', in: Frans Becker, Gerrit Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid* (Amsterdam, 2016), 209-247.
- 46 Tops, *Afspiegeling en afspraak*, 76-86.
- 47 M. Reiser, E. Holtmann (red.), *Farewell to the Party Model? – Independent Local Lists in East and West European Countries* (Stuttgart, 2008).
- 48 M. Boogers, P. Lucardie, G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen: belangenbehartiging, protest en lokalisme* (Tilburg/Groningen, 2006).
- 49 J. Janssen, A.F.A. Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', *Bestuurswetenschappen*, 57,2, (2003), 90-112; www.verkiezingsuitslagen.nl.
- 50 Paul Lucardie, Gerrit Voerman, 'Politiek "bij de mensen brengen": van Leefbaar Hilversum naar Leefbaar Nederland', in: idem, *Populisten in de polder* (Den Haag, 2012), 71-90.
- 51 M. Boogers, R. Weterings, 'Het gebeurde in Rotterdam, Hilversum en Drimmelen', *Beleid en Maatschappij*, 29, 3 (2002), 169-171.
- 52 Bert Euser, *Lokale leiders: de opkomst van de geuzendemocratie* (Amsterdam, 2009), 145.
- 53 Boogers, Lucardie, Voerman, *Lokale politieke groeperingen*; M. Boogers en G. Voerman, 'Independent Local Political Parties in the Netherlands', *Local Government Studies* 36, 1, 2010, 75-90.
- 54 In 2006 was dit 48%, net als in 2010; in 2014 was het 43%. G. Voerman, M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014: kandidaatstelpingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/Enschede, 2010), 14.
- 55 Ibidem, 15.
- 56 Ibidem, 16.
- 57 M. Boogers, J. Van Ostaaijen, 'Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010', *Bestuurswetenschappen*, 6 (2011), 35-54. Zie ook: J. van Holsteyn en R.B. Andeweg, 'Niemand is groter dan de partij: over de personalisering van de Nederlandse electorale politiek', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2006 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen: 2008), 105-134.
- 58 Euser, *Lokale leiders*, 151.
- 59 L. Mudde, 'Leiderschap in ruwe tijden', *VNG Magazine* nr. 11, 2012, 43-44.
- 60 C. Copus, *Party politics and local government* (Manchester, 2004).

HOOFDSTUK 8

- 1 *De Gemeentestem*, 77ste jaargang nummer 3939, pagina 2.

- 2 Ron de Jong zal op grond van de door hem verzamelde gegevens over opkomst en kandidaatstelling een studie uitbrengen over gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1851-1917
- 3 H. de Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige* (Amsterdam, 2013). J. Gaemers, *De rode wethouder, Willem Drees 1886-1988, De jaren 1886-1940* (Amsterdam, 2006).
- 4 M.H. Klijnsma, *Om de democratie, de geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946* (Amsterdam, 2008).
- 5 In 1946 de PvdV (Partij van de Vrijheid).
- 6 K.L.L.M. Dittrich, *Partij-Politieke Verhoudingen in Nederlandse Gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974* (Leiden, 1978), pagina 216-219; W. Kuiper, *Lokaal en Landelijk in Limburg, Veranderingen in de Limburgse lokale politiek* (Maastricht, 1994), pagina 39.
- 7 Dittrich, *Partij-Politieke Verhoudingen in Nederlandse Gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*, 213.
- 8 H. van der Kolk, Veranderlijk kiesrecht in de naoorlogse periode. In: F. de Beaufort, P. van den Berg, R. de Jong, H. van der Kolk en P. van Schie, *Tussen geschiktheid en grondrecht* (Amsterdam, 2017).
- 9 Dittrich, *Partij-Politieke Verhoudingen in Nederlandse Gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*, 215 e.v.
- 10 Ibidem, 213; Kuiper, *Lokaal en Landelijk in Limburg, Veranderingen in de Limburgse lokale politiek*, 47.
- 11 Dittrich, *Partij-Politieke Verhoudingen in Nederlandse Gemeenten, een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974*, 228-229.
- 12 In 1974 deed in een meerderheid van de gemeenten het CDA mee aan de verkiezingen. In sommige gemeenten was er echter nog sprake van aparte deelname door KVP, ARP of CHU. Vanzelfsprekend zijn de percentages van het CDA en de afzonderlijke partijen opgeteld.
- 13 Vanzelfsprekend betreft de optelling van de stempercentages de partijen EVP, PPR, PSP en CPN.
- 14 Zie voor een uitgebreide behandeling van zowel de argumenten als de parlementaire behandeling: H. van der Kolk, Kiesrecht voor Niet-Nederlanders. In: F. Beaufort, P. van den Berg, R. de Jong, H. van der Kolk en P. van Schie, *Tussen geschiktheid en grondrecht* (Amsterdam, 2017).
- 15 Zie voor een recent overzicht: M. Leijenaar en P. Castenmiller, Meer dan Kiezen. In R. Andeweg en M. Leijenaar (red.), *Alle Stemmen Tellen!* (Amsterdam 2017).
- 16 K. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland. Een verkenning van de lokale referendumpraktijk in Nederland en scenario's voor de toekomst* (Den Haag, 2015). Zie ook: Broeksteeg, J.L.W., & Krieken, K.H.J. van der (2017). Lokale referenda in Nederland: Gemeenten als leerschool voor staatkundige vernieuwing. Rechtsgeleerd magazijn *Themis*, 178(4), 162-172.
- 17 Waarbij overigens geldt dat het verlies van de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 relatief groot was ten opzichte van het aandeel behaalde stemmen in 1986. In 1986 profiteerde de PvdA sterk van een felle oppositie tegen een kabinet van het CDA en de VVD (Lubbers I), een strategie die na 1989, toen het CDA samen met de PvdA een kabinet vormde, niet mogelijk was.
- 18 Zie bijvoorbeeld: P. Castenmiller en N. Gerritsen, *Burgers over Lokaal Bestuur* (Den Haag, 2002). In deze publicatie zijn enquêteresultaten voor de periode 1982-2002 geordend. Het beantwoorden van de vraag of kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen laten leiden door lokale of landelijke overwegingen laat zien dat rond een derde tot de helft van de respondenten aangeeft zich te laten leiden door landelijke overwegingen. Daarbij komt dan nog dat tussen de tien en twintig procent van de respondenten meldt zich bij hun partijvoorkeur bij gemeenteraadsverkiezingen zowel door lokale als landelijke overwegingen te laten leiden.
- 19 Zie bijvoorbeeld: M.F.J. van Tilburg, *Lokaal of Nationaal? Het lokale karakter van de Gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse Gemeenten 1974-1990* (Den Haag, 1993).
- 20 M. Boogers en J.J.C. van Ostaaijen, Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011/6; zie ook het uitgebreidere rapport met dezelfde titel van M. Boogers, J.J.C. van Ostaaijen en L. Slagter, uit december 2010, en dan met name pagina 24-25.
- 21 S. Hennau, R. van der Does en J. Ackaert, 'Domineren Brussel en Den Haag ook de Dorpsstraat, nationale en lokale varianten van het succes van nationale partijen bij de Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen'. In: *Res Publica*, 2017 (59) nummer 3.
- 22 M. Boogers en J.J.C. van Ostaaijen, Lokale kiezers, lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011/6, pagina 47.

- 23 Zie onder meer: N. Spiering en K. Jacobs, Van leden naar 'likes'? Wat sociale media politieke partijen kunnen bieden. In: S. de Lange, M. Leijenaar en P. de Jong, *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (Den Haag, 2014).
- 24 A. Krouwel en J. van de Pol, Stemhulpen: ter lering ende vermaak. In: S. de Lange, M. Leijenaar en P. de Jong, *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (Den Haag, 2014), pagina 159.

HOOFDSTUK 9

- 1 B. Cain, R. Dalton, S. Scarrow, *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies* (Oxford, 2006).
- 2 Commissie-Deetman, *Eindrapportage van de bijzondere commissie vraagpunten*, TK 1990-1991, nr. 21427 (Den Haag, 1990); Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak, Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw* (Den Haag, 2006); Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers* (Den Haag, 2004).
- 3 L. de Graaf, J. van Ostaijen, P. Hendriks, *Noties voor participatienota's, Een verkennende analyse naar participatiedocumenten in 31 gemeenten* (Den Haag, 2010).
- 4 Lijphart, A. *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1979).
- 5 F. Coenen, R. van Poppel, J. Woltjer, 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap 4* (2001), 316.
- 6 S. Lenos, P. Sturm, R. Vis, *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010* (Amsterdam, 2005).
- 7 Ibidem.
- 8 L. de Graaf, *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht* (Delft, 2007).
- 9 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making* (Paris, 2001).
- 10 J. Edelenbos en I. van Meerkerk, *Critical reflections on interactive governance: self-organization and participation in public governance* (Cheltenham, 2016).
- 11 K. Peters, V. van Stipdonk, P. Castenmiller, *Verkenning van de lokale democratie in Nederland*, (2014).
- 12 J. den Ridder en P. Dekker, 'Politieke participatie', in: Stichting Kiezersonderzoek Nederland, *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016* (2016), 34.
- 13 ProDemos, (Den Haag, 2016). *Monitor burgerparticipatie 2016. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie* (Den Haag, 2016).
- 14 De Graaf e.a. *Noties voor participatienota's*.
- 15 ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2016*.
- 16 I. Pröpper, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* (Bussum, 2013).
- 17 S. Arnstein, 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Institute of Planners* 4 (1969), 216-224.
- 18 J. Edelenbos, en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming* (Utrecht, 2001), 242-243.
- 19 Gebaseerd op K. Peters e.a., *Verkenning van de lokale democratie in Nederland*.
- 20 ProDemos, *Monitor burgerparticipatie 2016*.
- 21 A. Michels, A. en L. de Graaf, 'Maatschappelijke verantwoordelijkheid in de wijk', in: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein* (Den Haag, 2009), 301-312.
- 22 Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Den Haag, 2014).
- 23 T. van de Wijdeven, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken* (Delft, 2012).
- 24 B. Kisby, The Big Society. Power to the people?, *The Political Quarterly*, 4 (2010), 484-491.
- 25 F. Hendriks en T. van de Wijdeven, *Loshouden en meemaken. Over samenredzaamheid en overbeidsparticipatie*, (Den Haag, 2014)
- 26 E. Tonkens, M. Trappenburg, M. Hurenkamp, J. Schmidt, (2015). *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* (Amsterdam, 2015).
- 27 emmashof.nl.
- 28 H. Elzenga en A. Schwenke, 'Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie', *Bestuurskunde* 2 (2015), 17-26.

- 29 Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie* (Den Haag, 2010).
- 30 Ibidem, 3 en 7.
- 31 Ibidem, 58.
- 32 Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving* (Den Haag, 2012).
- 33 Ibidem, 64.
- 34 Ibidem, 126.
- 35 Ibidem, 65.
- 36 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam, 2012).
- 37 Ibidem, 11-12.
- 38 Ibidem, 15 en 203.
- 39 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekerere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016* (2016).
- 40 Ibidem, 17.
- 41 Ibidem, 25.
- 42 Ibidem, 26.
- 43 Ibidem, 22.
- 44 J. Hofman, *We zijn begonnen. Burgerbegroting* (Deventer, 2017), 7.
- 45 g1000.nu; burgertop-amsterdam.nl.
- 46 G. Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, 2009), 72-79; A. Michels, Innovations in democratic governance – How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 2 (2011), 275-293.
- 47 J. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations* (Oxford, 2000): Oxford University Press.
- 48 socialeraad.nl.
- 49 R. Morshuis, *De rolopvattingen van gemeenteraadsleden bij interactief beleid. Een casestudie naar de rolopvattingen van gemeenteraadsleden bij de staatsgesprekken in de gemeente Utrecht*. Bachelor-scriptie (Utrecht, 2017).
- 50 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie*.
- 51 J. van Ostaaijen, *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad* (Den Haag, 2016).
- 52 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie*; L. de Graaf, L. Schaap, M. Theuns, *Raadswerk is maatwerk. Hoe kun je als raad (slid)meer kleur geven aan de lokale democratie?* (Tilburg, 2016); Zie ook A. Michels en L. de Graaf, Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited, *Local government Studies*, 6 (2017), 875-881.
- 53 H. Binnema, A. Michels, 'Loting en diversiteit. Te hoge verwachtingen', in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag, 2016), 59-71.
- 54 Tonkens e.a., *Montessori-democratie*, 77.
- 55 Voor een eerste aanzet hiertoe, zie A. Michels, 'Innovations in democratic governance'.
- 56 Zie Tonkens e.a., *Montessori-democratie*. 77.

HOOFDSTUK 10

- 1 In artikel 125, lid 1 staat: 'Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad'.
- 2 C.H.E. de Wit, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie* (Nijmegen, 1980). Zie ook: P. Casenmiller, *De Levende Werkzaamheid* (Den Haag, 2001), p. 32 e.v.
- 3 H. te Velde, Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917. In: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen, 1999), p. 114.
- 4 In kleinere gemeenten bood de Gemeentewet de mogelijkheid om de functie van burgemeester en secretaris in één persoon te combineren.
- 5 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht, tweede deel, vijfde geheel herziene druk* (Haarlem, 1928), p. 3.
- 6 Onder uitsluiting van de medebewindstaken overigens.

NOTEN

- 7 *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954), p. 1.
- 8 P.J. Oud, De Gemeentewet en de gemeentelijke zelfstandigheid, in: *Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951*, (VNG, 1951), p.31.
- 9 G.A. van Poelje, Met ledige handen, in: *Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951* (VNG, 1951), pp.105-106; in zijn biografie van Wibaut noemt De Liagre Böhl dat Wibaut in zijn eerste jaren als gemeenteraadslid te maken had met een krachtige en eigengereide burgemeester die niets moest weten van de socialisten. Dat suggereert dat ook in een grote gemeente als Amsterdam aan het begin van de 20ste eeuw de burgemeester een sterke eigen positie had (H. de Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige* (Amsterdam, 2013), p. 213.
- 10 Commissie-Merkx, *De wethouder. Rapport van de Commissie positie wethouders* (Den Haag, 1972), p. 18.
- 11 G. van den Bergh, De gemeentelijke bestuursorganen. In: *Gedenkboek Gemeentewet 1851-1951* (Den Haag 1951), p.139.
- 12 G.A. van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer* (Zwolle, 1921), p. 25.
- 13 *Ibidem*, p. 40.
- 14 G.A. van Poelje, Gemeentelijke Bestuursinrichting (1918), in: *Wet en Wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954), p. 39 e.v.
- 15 *Verslag van de Staatscommissie tot voorbereiding van de herziening der Gemeentewet, 1920, no. 7*, p. 3. Tot de categorie 'allergrootste' rekent deze Staatscommissie de gemeenten met meer dan 40.000 inwoners. Dat zijn rond die tijd zestien gemeenten.
- 16 *Ibidem*, p. 5.
- 17 *Ibidem*, p. 6.
- 18 In: *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954), p. 1.
- 19 G.A. van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer* (Zwolle, 1921), p. 19.
- 20 Van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, p. 32.
- 21 Van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, p. 34.
- 22 Van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, p. 41.
- 23 Een aantal van deze is opgenomen in de publicatie *Wet en wezen. Uit de geschriften van prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954).
- 24 A. Koelma, *De Gemeentewet in het bijzonder voor raadsleden toegelicht* (Alphen aan den Rijn, 1933), p. 91.
- 25 Koelma, *De Gemeentewet in het bijzonder voor raadsleden toegelicht*, p. 89.
- 26 Aanleiding was de politieke situatie in Tsjecho-Slowakije. In 1948 kwam aldaar de communistische partij aan de macht met directe hulp van de Sovjet-Unie. Terwijl Nederland zich scherp distantieerde van deze gebeurtenissen, liet de Nederlandse CPN kritiek achterwege en verdedigde deze. In verschillende gemeenteraden waar de CPN wethouderszetels bekleedde, werden moties van wantrouwen aangenomen tegen de CPN-wethouders, zonder dat dit echter leidde tot een vertrek van deze bestuurders. Artikel 87a werd daarom in de Gemeentewet geïntroduceerd, omdat het een tamelijk onbeperkte mogelijkheid schiep voor de gemeenteraad wethouders tot ontslag te dwingen (*Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Alphen aan den Rijn, 2000), p. 80 e.v.)
- 27 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Alphen aan den Rijn, 2000), p. 80 e.v.
- 28 *Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm grote gemeenten, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 1 november 1952, 1955, No. 32*, p. 10.
- 29 *Ibidem*, p. 15.
- 30 H.A. Brasz, *Veranderingen in het Nederlands Communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlands stelsel van sociale beheersing* (Arnhem, 1960), p. 166.
- 31 *Ibidem*, p. 169.
- 32 Het betreft: *De wethouder. Rapport van de Commissie positie wethouders* (Den Haag, 1972). Het tweede rapport is getiteld *Een goede raad* en wordt in 1974 gepubliceerd.
- 33 Commissie-Merkx, *De wethouder. Rapport van de Commissie positie wethouders* (Den Haag, 1972), p. 13).
- 34 *Ibidem*, p. 24.
- 35 Commissie Merckx, *Een goede raad. Rapport van de Commissie positie raadsleden* (Den Haag, 1974).

- 36 Commissie-Merkx, *De wethouder. Rapport van de Commissie positie wethouders*, pp. 50-51.
- 37 M. van den Berg, Afscheid van een apolitek stads- of dorpsbestuur, in: *Naar een socialistische gemeentepolitiek* (Amsterdam, 1974), pp. 13-14.
- 38 De Staatscommissie-Elzinga laat aan het eind van de 20e eeuw empirisch onderzoek doen naar de feitelijke verhoudingen in het lokaal bestuur (zie: S.A.H. Denters e.a., Aan het hoofd der gemeente staat..., in: *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, deel II, bijlagen* (Alphen aan den Rijn, 2000)) en stelt dat het vooral de wethouder is die zijn fractie beïnvloedt, en in veel mindere mate ook andersom. De commissie noemt als mogelijk gevolg de belemmering voor een goede controle van het college door de raad, maar doet hier verder geen uitspraken over.
- 39 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Alphen aan den Rijn, 2000), p. 60.
- 40 Ibidem, p. 61.
- 41 S.A.H. Denters en anderen, Aan het hoofd der gemeente staat..., in: *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, deel II, bijlagen* (Alphen aan den Rijn, 2000).
- 42 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, p. 100.
- 43 Ibidem, 60.
- 44 Ibidem, p.103.
- 45 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, p. 61.
- 46 Het veel aangehaalde drielukkig 'kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen' is niet als zodanig in de wettekst opgenomen. Evenmin wordt er in de Memorie van Toelichting expliciet naar verwezen. Pas later, in de uitwerking en door de 'Vernieuwingsimpuls' (zie verderop in de tekst), is dit de gebruikelijke aanduiding voor de rol van de gemeenteraad geworden.
- 47 G.A. van Poelje, De controlerende raad, in: *Wet en wezen. Uit de geschriften van Prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente* (Alphen aan den Rijn, 1954), p. 3.
- 48 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, 60.
- 49 Zo besteedt het blad *Binnenlands Bestuur* jaarlijks aandacht aan de meest recente cijfers, zie: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/dossiers/dossier-gevallen-wethouders.87612 lynkx>.
- 50 H. Aardema, M. Boogers en A. Korsten, Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, pp. 13-33; Zie ook P. Castenmiller, *Aftredende raadsleden (en wethouders)* (Den Haag, 2017).
- 51 J. van Ostaaijen, *Hard naar het College, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad* (Tilburg, 2016).
- 52 B&A-groep, *Staat van het Dualisme* (Den Haag, 2008), pp. 27-28.
- 53 Hulst, M.J. van, P. Kruijen, L. Schaap & J.J.C. van Ostaaijen, *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016, in opdracht van de Vereniging van Griffiers* (Tilburg, 2016), p. 23 en p.17.
- 54 Van Ostaaijen (2016, p. 18) meldt in dit verband dat raadsleden uit hun volksvertegenwoordigende rol de meeste voldoening halen, en dat controleren ervaren wordt als 'corvee'.
- 55 P. van der Zwan, Methode-Duisenberg: raadsrapporteurs het experimenteren waard, in: *VNG Magazine*, nummer 6, 2017.
- 56 G. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (Delft, 2011).
- 57 P. Castenmiller, M. van Dam M. en K. Peters, '...geven de raad alle inlichtingen...' (Den Haag, 2013).
- 58 In 2015 was het gemiddelde budget ruim € 38.000 (zie: Berenschot, *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*, in opdracht van het ministerie van BZK, Utrecht, 2015, p. 23).
- 59 Raadslid.nu, *Nationaal Raadsleden Onderzoek*, 2017 en 2014; M.J. van Hulst, P. Kruijen, L. Schaap & J.J.C. van Ostaaijen, *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016*, in opdracht van de Vereniging van Griffiers (Tilburg, 2016); P. van Wijnen en M. Hulsen, *Het aanzien van het politieke ambt. Een belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers (deel 1)*, in opdracht van het ministerie van BZK, 2015.
- 60 57,2% van de griffiers vindt dat de raad enigszins of in sterke mate volgbaar is aan het college, zo blijkt uit het recente ambtsonderzoek onder raadsgriffiers (zie: Van Hulst e.a., 2016, p.64).
- 61 VNG Denktank, *Maatwerkdemocratie*, Den Haag, 2016, p.103; Raadslid.nu, *Nationaal Raadsleden Onderzoek*, 2014.

- 62 De Lange en Jonker, 'Burger verliest zicht op besteding belastinggeld', *Financieel Dagblad* van 29 maart 2017.
- 63 *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie* (Alphen aan den Rijn, 2000).
- 64 A. Korsten, *De wind ging liggen. Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking*, paper, 2008 (zie: www.arnokorsten.nl).

HOOFDSTUK 11

- 1 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam, 2013).
- 2 Deze getallen zijn nooit gewijzigd, ondanks de groei van de gemeenten.
- 3 W. Derksen, De historie van de burgemeester. In E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester*, 30.
- 4 W. Derksen, *De historie*, 32.
- 5 W. Derksen, *Tussen loopbaan en carrière. Het burgemeestersambt in Nederland* (Den Haag, 1980).
- 6 M.A.P. Bovens, De participatieprocessie, in: W. Derksen, *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder* (Deventer, 1984), 142.
- 7 D. Wolthekker, *Alleen omdat ik een Van Hall ben. Gijs van Hall 1904-1997* (Amsterdam, 2017).
- 8 Bovens, *De participatieprocessie*, 49.
- 9 W. Derksen, *De historie*, 36.
- 10 Bovens, *De participatieprocessie*, 151-152.
- 11 Bovens, *De participatieprocessie*, 153.
- 12 Bovens 1984, 153.
- 13 Bovens, *De participatieprocessie*, 154-155.
- 14 Bovens, *De participatieprocessie*, 160-162.
- 15 Hier bemoeit tegenwoordig zelfs de rechter zich mee.
- 16 A.F.A. Korsten, M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort, *Onder burgemeesters: finesses van het burgemeesterschap* (Den Haag, 2012), 196.
- 17 Korsten, *Onder burgemeesters*, 196.
- 18 Korsten, *Onder burgemeesters*, 197.
- 19 Korsten, *Onder burgemeesters*, 197.
- 20 R. Koole, Burgemeester en politieke partij, in: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester (Deventer, 2014)*, 149.
- 21 Eind 2017 trad burgemeester Winants van Brunssum af, omdat hij vond dat hij zijn rol als hoeder van integriteit ten opzichte van een van zijn wethouders, die ondanks een integriteitsprobleem weigerde af te treden, niet kon waarmaken.

HOOFDSTUK 12

- 1 J.A. Monsma, A.P. Monsma, 'Is een ingrijpende herziening van het gemeentelijke belastinggebied opportuur?' *Weekblad Fiscaal Recht*, 157 (2017).
- 2 Bij gebrek aan een geharmoniseerde wijze van het aanbieden van financiële gegevens kon het Centraal Bureau voor de Statistiek nauwelijks beleidsondersteunende gegevens bieden. Zie J. Atsma, A. Willebroodse, 'Coördinatie van economische statistieken', in: B. Erwich, J.G.S.J. van Maarseveen (red.), *Een eeuw statistieken. Historisch-methodologische schetsen van de Nederlandse officiële statistieken in de twintigste eeuw* (Voorburg, 1999), 165 e.v. Deze moeite werd destijds ook al onderkend. Zie voor een vernietigend oordeel: J.H. van Zanten, 'De Statistiek der Gemeentefinanciën', in: *De Economist*, december 1922, 203-227.
- 3 Zie hierover vooral J.L.W. Broeksteeg, 'De gemeentelijke financiële autonomie', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van Hoofdstuk 7 Grondwet*, (Deventer 2011).
- 4 Rb 's-Gravenhage 18 april 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BA3438.
- 5 Hof 's-Gravenhage 10 juli 2008, zaaknummer 105.005.799/01 (niet gepubliceerd).
- 6 In tegenstelling tot het gerechtshof brengt de rechtbank dit expliciet in verband met artikel 94 Grondwet. De rechtbank gaat er daarmee van uit dat artikel 9, derde lid EHLA, niet 'eenieder verbindend' is.
- 7 Gegevens ontleend aan het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonder-*

- zoek 2016. Gemeentefonds (B). Rapport bij het jaarverslag. Dit rapport kan worden gevonden via www.rekenkamer.nl.
- 8 Kamerstukken II, 2012/2013, 33416, nr. 25.
- 9 Artikel 16, tweede lid, FVW stelt dat het gebruik van een specifieke uitkering alleen toegestaan is als zulks ‘bijzonder aangewezen moet worden geacht’.
- 10 Hetgeen in de jaren tachtig gebeurde door de ouders van schrijver dezes, tot wanhoop van de leiding van de basisschool waarvan hij leerling was.
- 11 Zie A.J.W.M. Verhagen, *COELO Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, COELO, februari 2000.
- 12 Kamerstukken II, 34300 B, nr. 18.
- 13 Ingesteld bij Besluit van Provinciale Staten van Zuid-Holland van 22 juli 1999.
- 14 Onafhankelijke Onderzoekscommissie Geldleningen Zuid-Holland (commissie-Van Dijk), *Een doorboorde buidel. Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland*, 's-Gravenhage, 30 september 1999.
- 15 Toen deze overheden wilden overgaan tot executie van het beslag dat zij hadden gelegd op goederen van Landsbanki, kwamen zij in het vaarwater van de minister van Financiën, die juist met de IJslandse regering in onderhandeling was over de spaartegoeden die ook veel Nederlandse burgers waren kwijtgeraakt. Een vernietiging van de executiebeslissing volgde. KB van 10 november 2008, Stb. 2008, 442 en 443. Dit vernietigingsbesluit werd later weer vernietigd door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2009:BI1842), maar dat mocht de betrokken gemeenten financieel niet meer baten.
- 16 *Bepalen betekent betalen*, Advies van de commissie Financiële ruimte voor gemeenten, (Den Haag, 2015).
- 17 Kamerstukken II, 2015/2016, 32140, nr. 28.
- 18 De letter ‘j’ ontbrak.
- 19 De Provinciale Wet van 1850 bevatte minder verplichte posten voor de begroting. Dit houdt waarschijnlijk verband met het gegeven dat deze wet van het begin af aan vergezeld is geweest van een algemene maatregel van bestuur waarin nadere regels voor de inrichting van de begroting waren vervat (zie noot 6).
- 20 Stb. 2003, 314.
- 21 Op dit punt week minister van Binnenlandse Zaken Thorbecke met zijn ontwerp-Gemeentewet af van het standpunt dat hij had ingenomen in *Over plaatselijke begroting* waarin hij nog stelde: ‘Is er inderdaad voldoende reden, om in Vriesland of Noordbrabant een ander bestek van plaatselijke begroting aan te nemen, dan in Zuidholland? Mij is althans niet helder, welken invloed de bijzondere provinciegesteldheid op dit stuk behoort te hebben. Zie: J.R. Thorbecke, *Over Plaatselijke Begroting* (1847), Herdruk verzorgd door het instituut voor bestuurswetenschappen, uitgegeven door de VNG, 's-Gravenhage 1947, 9.
- 22 Zie: P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht. Deel III*, (Zwolle, 1963), 45 e.v. en J.W.A.C. van Loenen, *De Gemeentewet en haar toepassing. Tweede deel*, (Alphen aan den Rijn, tweede druk, 1934), 983 e.v.
- 23 Voluit: Besluit van 3 mei 1994, tot vaststelling van voorschriften ter uitvoering van de artikelen 189, vierde lid en 190 van de Provinciewet en de artikelen 185, vierde lid en 186 van de Gemeentewet. Stb. 1994, 363. Tussen de begrotingsvoorschriften-1924 en de CV 95 hebben voor gemeenten achtereenvolgens gegolden: de Begrotings- en rekeningsvoorschriften 1931 (Stb. 1931, 395) en het Besluit Gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften van 1982 (Stb. 1982, 594).
- 24 Voluit: Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten. Stb. 2003, nr. 27.
- 25 Nota VBTB, Kamerstukken II, 1998/1999, 26573, nr. 2, 9.
- 26 Nota VBTB, Kamerstukken II, 1998/1999, 26573, nr. 2, 8.
- 27 KB van 18 september 1996 (Stb. 1996, 484), 5.
- 28 Zie *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, (Den Haag, 2000), 254-257.
- 29 TK 27751 nr. 3, 29.
- 30 Zie *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, (Den Haag, 2000), 379 en Kamerstukken II, 2000/2001, 27751, nr. 3, 66.
- 31 ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8144 (Gorinchem) en ABRvS 27 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA8145 (Oirschot).

- 32 Hoewel 2015 een kleine trendbreuk leek aan te kondigen (het aantal gemeenten onder preventief toezicht steeg naar zestien), herstelde dit zich wonderwel. In 2017 stonden nog slechts vijf gemeenten onder preventief financieel toezicht van Gedeputeerde Staten. Het aantal gemeenten met een artikel 12-status bedroeg in 2017 twee. Zie Overzicht Gemeenten onder financieel preventief toezicht en artikel 12 gemeenten 2016 (bijlage bij Kamerstukken II, 2015/2016, 34300 B, nr. 16) en het Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2017 (bijlage bij Kamerstukken II, 2016/2017, 34550 B, nr. 16).

HOOFDSTUK 13

- 1 G.J. van der Top, *Samenvoeging van gemeenten* (Arnhem: 1960), 76.
- 2 J.M.E. Traag, Intergemeentelijke samenwerking: Democratie of verlengd lokaal bestuur? (Enschede: 1993), 13.
- 3 M.J.G.J.A. Boogers, P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders, *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit* (Enschede: 2016), 7.
- 4 T. van Tijn, 'Op de drempel van een nieuwe tijd: Nederland omstreeks 1870', in: C.B. Wels e.a. (red.), *Vaderlands verleden in veelvoud; deel II: 19e-20e eeuw* (Den Haag: 1980), 142 en T. van Tijn, 'Het sociale leven in Nederland 1875-1895', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988), 198-199.
- 5 J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1844-1873', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988a), 20-21 en J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1873-1895', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988b), 184-188.
- 6 J.A. de Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988c), 255.
- 7 R. van Engelsdorp Gastelaars, 'Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein: Collectief ervaren territoriale binding op laag niveau in Nederland', in: W. Derksen & W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur* (Den Haag: 1996), 141.
- 8 V. Veldheer, *Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokaal bestuur in de periode 1851-1985* (Rijswijk: 1994), 58-59.
- 9 A. de Swaan, *In care of the state: Health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era* (Oxford: 1988).
- 10 De Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1844-1873', 13.
- 11 D.J. Elzinga & R. van de Schreur, 'De geschiedenis van de bestuurlijke reorganisatie', in: D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland* (Alphen aan den Rijn: 1995), 19 en J.C.N. Raadschelders, *Lokale bestuursgeschiedenis*, Cahiers voor lokale en regionale geschiedenis nr. 7 (Zutphen: 1992), 13, 21.
- 12 Veldheer, *Kantelend bestuur*, 74.
- 13 J.T. Minderaa, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988), 340.
- 14 De Jonge, 'Het economische leven in Nederland 1895-1914', 246.
- 15 J. Bosmans, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1918-1940', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988a), 399-400.
- 16 T.A.J. Toonen (met P. Nieuwenhuijsen), *Theorie van de provincie* (Den Haag: 2005), 10.
- 17 G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente: Deel 1 bestuur en beheer* (Zwolle: 1921), 57-58.
- 18 G.A. van Poelje, *De Nederlandse gemeente: Deel II kennis van haar recht* (Zwolle: 1922), 19-21.
- 19 J. Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten* (Alphen aan den Rijn: 1957), 50.
- 20 Ibidem, 62-64.
- 21 Van Poelje, *De Nederlandse gemeente: deel I*, 59-60.
- 22 J.H.P.M. van der Grinten, 'Samenwerking van gemeenten', *Gemeentebestuur*, preadvies VNG-congres, 1922, opgenomen in: *Verspreide opstellen* (Nijmegen/Utrecht: 1934), 325-378.
- 23 G. van Leyden, *Intercommunale rechtspersonen* (Amsterdam: 1909).
- 24 A.A.H. Struycken, *De gemeenten en haar gebied* (Arnhem: 1912).

- 25 Van der Grinten, 'Samenwerking van gemeenten', 332.
- 26 J. in 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie* (Alphen aan den Rijn: 1929), 39-40.
- 27 G.A. van Poelje, *Osmose*, (Alphen aan den Rijn: 1931), 24-27.
- 28 Van Poelje, *De Nederlandse gemeente: deel II*, 22-29.
- 29 Het oudste voorbeeld van een intercommunale NV is de 'Twentsche elektrische tramwegmaatschappij', die in 1904 is opgericht door de gemeenten Enschede en Lonneker (Struycken, *De gemeenten en haar gebied*, 1912, 12). De statuten van de intercommunale NV in Zuid-Beveland dienden tot voorbeeld van andere NV's; zie: D. Simons, *Gemeentebedrijven* (Alphen aan den Rijn: 1939), 163.
- 30 Raadschelders, *Lokale bestuursgeschiedenis*, 14.
- 31 J.C.N. Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1800: Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (Den Haag: 1990).
- 32 Ibidem, 31.
- 33 Ibidem, 49.
- 34 T.A.J. Toonen, 'Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking', in: W. Derksen & A.F. A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland: De pluriforme werkelijkheid binnen één wettelijk kader* (Alphen aan den Rijn/Brussel: 1985), 316-317.
- 35 Raadschelders, *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen*, 78.
- 36 Van Poelje, *De Nederlandse gemeente: deel II*, 29-32.
- 37 In 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*, 1.
- 38 M.J.W. Roegholt, *Het stadsgewest: Een studie over de trek naar de steden en zijn gemeentelijk-economische gevolgen* (Wassenaar: 1925).
- 39 B. Kolff, *Autonoom havenbestuur: Een onderzoek naar het bestuur van de havens van Rotterdam aan de hand van Britse en Franse gegevens* (Leiden: 1928).
- 40 In 't Veld, *Nieuwe vormen van decentralisatie*, 15-16 en 171-209.
- 41 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Twee eeuwen beroepsbevolking* (Den Haag: 2010), 44.
- 42 Veldheer, *Kantelend bestuur*, 78.
- 43 J.C.H. Blom, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1918-1940', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Nederland onder de Duitse bezetting: 10 mei 1940 - 5 mei 1945* (Houten: 1988), 501.
- 44 F. Messing, 'Het economische leven in Nederland 1945-1980', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988), 523.
- 45 Ibidem, 531.
- 46 Veldheer, *Kantelend bestuur*, 89 en 104.
- 47 Ibidem, 102-103.
- 48 Blom, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1918-1940', 509-510.
- 49 J. Bosmans, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1945-1980', in: J.C. Boogman e.a. (red.), *Geschiedenis van het moderne Nederland: Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten: 1988b), 564.
- 50 Simons, *Gemeentebedrijven*, 191.
- 51 Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, 97-98. Zie ook C.C.A. van Haren, *Samenwerking van gemeenten* (Alphen aan den Rijn: 1936).
- 52 Simons, *Gemeentebedrijven*, 193-196.
- 53 Ibidem, 197-201.
- 54 A. Koelma, 'Vijf en twintig jaar gemeentewezen', in: Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Gedenkboek uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de VNG 1912-1937* (Den Haag: 1937), 124.
- 55 Ibidem, 125.
- 56 Van Poelje, *Osmose*, 25-27.
- 57 H.N. ter Veen (met sociografische nota's van J. Diederich en A. Hoekstra), *Problemen der samenvoeging van Zaangemeenten* (Haarlem: 1941), 119-133.
- 58 Het onderzoek van de sociograaf Ter Veen is uitgevoerd in opdracht van B&CW van Zaandam, dat zelf buiten de herindelingsplannen van de provincie Noord-Holland voor de Zaanstreek bleef. De plannen betroffen alleen kleine gemeenten uit financiële motieven. Het rapport is in maart 1941 opgeleverd, de maand dat burgemeester In 't Veld door de Duitse bezetter is ontslagen in verband met de februaristaking.

- 59 K. Groen, 'Beschouwingen rond het strandschap Zandvoort en enkele andere vormen van intergemeentelijke samenwerking', in: H. Dooyeweerd e.a. (red.), *Opstellen op het gebied van recht, staat en maatschappij, aangeboden aan prof. dr. A. Anema en prof. dr. P.A. Diepenborst bij hun afscheid van de Vrije Universiteit door oud-leerlingen* (Amsterdam: 1949), 70-143.
- 60 Ibidem, 86-102.
- 61 Ibidem, 102-109.
- 62 Messing, 'Het economische leven in Nederland 1945-1980', 517.
- 63 Ibidem, 547.
- 64 Veldheer, *Kantelend bestuur*, 225-228.
- 65 V. Veldheer, 'Van planmatig naar onderhandelend bestuur: Veranderingen in het welzijnsbeleid tussen 1976 en 1996', in: P.J. Hulsen & G.H. Reussing (red), *Keuzen maken. Nederland tussen 1976 en 1996* (Enschede: 1996), 109-126.
- 66 Van Engelsdorp Gastelaars, 'Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein', 141.
- 67 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 47-59.
- 68 D.W.P. Ruiter, *Gewest en territoriale decentralisatie* (Alphen aan den Rijn: 1976), 22-23.
- 69 Overigens zijn de districten bij Koelma niet bedoeld als vierde bestuurslaag, maar introduceren ze slechts een ander, samengesteld type plaatselijk bestuur, dat een groter gebied bestrijkt. Zie: J.A. Boeren, 'Bestuursvoorzieningen voor stedelijke concentraties (II)', in: *Katholiek Staatkundig Maandschrift*, jaargang 17, 11 (1963), 341-346 (tweede in een serie van drie artikelen).
- 70 Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, 163.
- 71 Ibidem, 305.
- 72 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 42.
- 73 Ibidem, 43.
- 74 Bulthuis, *Samenwerking van gemeenten*, 221-222.
- 75 Ibidem, 328-347.
- 76 Toonen, 'Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking', 326. Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Hoe controleren gemeenten en provincies hun vertegenwoordigers* (Den Haag: 1984).
- 77 Toonen, 'Bestuurlijke reorganisatie door gemeentelijke samenwerking', 326-327.
- 78 J. de Bres, 'Het gewest in werkelijkheid', in: Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, Deel 1 literatuurrapport*, (Rijswijk: 1972), 209.
- 79 Messing, 'Het economische leven in Nederland 1945-1980', 551.
- 80 Ibidem, 557.
- 81 S.A.H. Denters & V. Veldheer, 'Gemeentelijke taken: Historie en actualiteit', in: A.F.A. Korsten & P.W. Tops, (red.), *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde* (Alphen aan den Rijn: 1998), 74.
- 82 SGB0, *Invoering van de nieuwe wgr: Afstemming rayons en regio's op samenwerkingsgebieden. Een momentopname* (Den Haag: 1987).
- 83 N. van Putten, *Terug naar de stad: Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid* (Den Haag: 2006).
- 84 S.A.H. Denters & P.J. Klok, 'The Netherlands: In search of responsiveness', in: S.A.H. Denters & L. E. Rose (eds.), *Comparing local governance: Trends and developments* (Houndmills etc.: 2005), 65-82.
- 85 Van Putten, *Terug naar de stad*, 17-20.
- 86 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 36-43.
- 87 Zie bijvoorbeeld: M.J.G.J.A. Boogers, 'Meer democratie tegen regionale belangen-blindheid', in: H. Kennepohl & E. de Kluis (red.), *Lokale democratie in de steigers* (Leusden: 2016), 31-40.
- 88 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 45.
- 89 R.G.P. Doeschot, A.F. Boskma, M. Herweijer & M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking* (Deventer: 1987), 16.
- 90 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 62-68.
- 91 Het regionaal openbaar lichaam (ROL) in deze Kaderwetgebieden had in vergelijking met de wgr een verplicht karakter. Ook bestond de mogelijkheid tot een gezamenlijke aanwijzing van het algemeen bestuur door de gemeenteraden die in de praktijk overigens niet werd gebruikt. Zie: D.J. Elzinga, 'Instelling en samenstelling van een regionaal openbaar lichaam', D.J. Elzinga (red.), *Regionaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, p. 134-141.

- 92 De wgr-plusregio was de zwaarste vorm van regionale samenwerking voor de ruimtelijke afstemming over volkshuisvesting, bedrijfsvestiging, verkeer en vervoer, recreatie of stedelijk groen.
- 93 Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland*, Den Haag: BZK, 2013.
- 94 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 34.
- 95 Traag, *Intergemeentelijke samenwerking*, 139-173.
- 96 Ibidem, 159.
- 97 Ibidem, 190-199.
- 98 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 36. In deze publicatie van het ISVW wordt het percentage gemeenten genoemd waarvan een of meerdere raadsleden zitting hebben in het regiobestuur; het hier gepresenteerde percentage is het aandeel van alle samenwerkingsverbanden met vertegenwoordiging van raadsleden in het bestuur.
- 99 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 26-29.
- 100 Raadslid.nu, *Onderzoek onder raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling* (Den Haag: 2014).
- 101 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 37-38.
- 102 Waar Van Poelje (1931) de term *osmose* ontleende aan de scheikunde, ontlenen wij de term *progressieve complexiteit* aan de Bijbelwetenschap. Labuschagne gebruikte deze term om het ontstaansproces van het oude testament te typen als een ingewikkeld cumulatief proces. Zie: C.J. Labuschagne, *Gods oude plakboek: Visie op het oude testament* (Den Haag: 1978), 31.
- 103 Zie: Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 36-37.
- 104 M.J.G.J.A. Boogers, 'Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio', *Bestuurswetenschappen*, 3 (2017), 3-4.
- 105 Boogers e.a., *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten*, 61-62.
- 106 S.A.H. Denters, 'Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 1 (2016), 37-54.
- 107 S.A.H. Denters, P.J. Klok & A. Kranenburg, 'Greep op het ongrijpbare? Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 4 (2017), 25-44.

HOOFDSTUK 14

- 1 Aangehaald in J. Mackenbach, 'Politics is nothing but medicine at a larger scale: reflections on public health's biggest idea', *Journal of Epidemiology and Community Health*, 61 (2009), 182 (vertaling HV/HvdB).
- 2 Zie o.m. J. Loots, en P.-H. Peeters. *De gemeenteraad heeft geen toekomst* (Eindhoven, 2013); K. Peters, en V.P. van Stipdonk. 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor?', *Bestuurswetenschappen*, 70 (2016), 4.
- 3 Zie hoofdstuk 9 van deze bundel.
- 4 J. Edelenbos, et al., 'Interactieve beleidsvorming: De inspraak achterna?', in J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. (Utrecht, 2001): 215-232; A. Michels en H. Binnema, 'Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000? Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden', *Bestuurswetenschappen*, 70 (2016), 17-36.
- 5 M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam, 2011).
- 6 Zie o.m. H. Lelieveldt, *Wegen naar macht: Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau* (Amsterdam, 1999), 126-128.
- 7 L. Montanaro, 'The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives', *The Journal of Politics* 74 (2012), 1094-1107; M. Saward, 'Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected', *The Journal of Political Philosophy* (2009), 17: 1-22; M. Saward, *The Representative Claim* (Oxford, 2010); N. Urbinati en W.E. Warren, 'The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory', *Annual Review of Political Science*, 11 (2008), 387-412.
- 8 Zie o.m. H. van de Bovenkamp en H. Vollaard. 'Representative claims in practice: the democratic quality of decentralized social and healthcare policies in the Netherlands', *Acta Politica* (2017); H. Vollaard en H. van de Bovenkamp, 'De democratische kwaliteit van gekozen en niet-gekozen verte-

- genwoordiging in gemeenten', *Bestuurswetenschappen*, 71 (2017), 5-22.
- 9 Zie o.m. W. Baron, *Het belang en de welvaart van alle ingezetenen: Gezondheidszorg in de stad Groningen 1800-1870* (diss.) (Groningen, 2006).
 - 10 H. van der Velden, *Financiële toegankelijkheid tot gezondheidszorg in Nederland: Medische armenzorg, ziekenfondsen en verenigingen voor ziekenhuisverpleging op nationaal en lokaal niveau* (Schiedam, Roodabuizum en Amsterdam) (diss.) (Rotterdam, 1993), 33.
 - 11 Van der Velden, *Financiële toegankelijkheid*, 57
 - 12 V. Veldheer, *Kantelend bestuur: Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (Rijswijk, 1994), 55-58; 72-73.
 - 13 Van der Velden, *Financiële toegankelijkheid*, 57
 - 14 J.M. Boot en M.H.J.M. Knapen, *De Nederlandse gezondheidszorg* (Houten, 2006), 91.
 - 15 Veldheer, *Kantelend Bestuur*, 74.
 - 16 J. Talsma, 'Voor u en voor ons: Initiatieven op het gebied van de sociale zorg', in: J.C.H. Blom, J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij: Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw* (Amsterdam, 2000), 103-114.
 - 17 Boot en Knapen, *De Nederlandse gezondheidszorg*, 91.
 - 18 Boot en Knapen, *De Nederlandse gezondheidszorg*, 256-258; 276-280.
 - 19 Talsma, 'Voor u en voor ons'.
 - 20 H. van Zon, 'Nederlandse Hygiënisten: tussen droom en werkelijkheid 1850-1875', *Groniek* 131 (1995), 176-186.
 - 21 E. Houwaart, 'Gronings romanticus en nationaal hervormer: de hygiënist Levy Ali Cohen 1817-1889', in: F. Huisman, C. Santing (red.), *Medische geschiedenis in regionaal perspectief: Groningen 1500-1900* (Rotterdam, 1997), 101-130; E. Houwaart, *De Hygiënisten: Artsen, staat & volksgezondheid in Nederland 1840-1890* (Groningen, 1991); Mackenbach, 'Politics is nothing but medicine'; C. Smit, *De volksverheffers: Sociaal hervormers in Nederland en de Wereld 1870-1914* (Hilversum, 2015); Van Zon, 'Nederlandse Hygiënisten'.
 - 22 Houwaart, *De hygiënisten*, 'Gronings romanticus en nationaal hervormer'.
 - 23 Zie hoofdstuk 4.
 - 24 Houwaart, *De hygiënisten*.
 - 25 C. Esseboom, en E. van Kammen, 'Gezondheidszorg', in: P. Kooij, V. Sleebe (red.), *Geschiedenis van Dordrecht: 1813-2000* (Hilversum, 2000), 225-254.
 - 26 Veldheer, *Kantelend Bestuur*, 57.
 - 27 Houwaart, *De hygiënisten*
 - 28 Van Zon, 'Nederlandse Hygiënisten'.
 - 29 Houwaart, *De Hygiënisten*, 214.
 - 30 Zie o.m. P.D. 't Hart, *Leven in Utrecht 1850-1914: Groei naar een moderne stad* (Hilversum, 2005).
 - 31 Houwaart, *De Hygiënisten*, 273-274
 - 32 H. van de Bovenkamp en H. Vollaard 'De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij de decentralisaties', *Beleid en Maatschappij*, 42 (2015), 102-121.
 - 33 Van de Bovenkamp en Vollaard, 'Representative claims in practice'.
 - 34 *Algemeen Dagblad*, 'Amsterdams huisartsen bezorgd om plannen jeugdzorg', 13 december 2017.
 - 35 J. Kennedy, *Stad op een berg: De publieke rol van protestantse kerken* (Zoetermeer, 2010).
 - 36 Zie bijvoorbeeld J. Vis, *Diaconie: Vijf eeuwen armenzorg in Den Haag* (Amsterdam, 2017),
 - 37 Idem, 55.
 - 38 Ibidem, 56
 - 39 A. Dercksen en L. Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970* (Meppel, 1987), 98-99.
 - 40 Kennedy, *Stad op een berg*, 63.
 - 41 Zie o.m. E. van Hoek-Burgerhart, M. Jager-Vreugdenhil en R. Kuiper (red.), *Nabije naasten: Kerken actief in lokaal diaconaat* (Barneveld, 2007).
 - 42 Oikos, *Gratis en waardevol: Onderzoek naar het maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag* (Utrecht, 2006); J.E. Castillo Guerra, M. Glashouwer en J. Kregting, *Tel je zegeningen: Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie* (Nijmegen, 2008).

- 43 Zie de diverse bijdragen in het Wmo-special van *Rkkerk.nl*, 5(9) (2007); M. Jager-Vreugdenhil, *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken* (Amsterdam, 2007), 191.
- 44 Crijns in *RKkerk.nl*, 21; S. Stoppels, Kerken en civil society, in: Barmhartigheid en gerechtigheid: Handboek diaconiewetenschap, 403-406
- 45 Jager-Vreugdenhil, *Nederland participatieland?*, 188 ev; J. Slenderbroek-Meints, *Help! Onderzoek bin- nen de CGK, NGK en GKV naar huidig en gewenst diaconaat en wat daarvoor nodig is* (Zwolle, 2014).
- 46 Jager-Vreugdenhil, *Nederland participatieland?*, 204.
- 47 *Nederlands Dagblad*, “De kerk is meer dan een blik vrijwilligers” (4 november 2006).
- 48 Zie o.m. *Reformatorisch Dagblad*, Subsidie voor schuldhulp kerken, 14 oktober 2009; O. Crutzen en L. van der Linden, *Armoede in Nederland 2016: Onderzoek naar hulpverlening door diaconieën, parochiële caritasinstellingen en andere kerkelijke organisaties in Nederland* (Utrecht, 2016); Knooppunt Kerken en Armoede, *Samen tegen armoede: Praktische handreiking voor kerken* (Utrecht, 2017); Knooppunt Kerken en Armoede, *Gemeenteraadsverkiezingen 2018: Handreiking voor plaatselijke kerken* (Utrecht, 2017).
- 49 Van de Bovenkamp en Vollaard, ‘Representative claims in practice’; J. Franken, J. en H. Noordegraaf, *Zorgzame kerk: Kerkzijn in een participatiesamenleving* (Utrecht, 2016)
- 50 M. Davelaar e.a., *Faith-based organisations and social exclusion in the Netherlands* (Utrecht, 2011).
- 51 H. Noordegraaf, *Kerk en Wmo: De eerste vijf jaar (2007-2011): Een onderzoek naar de (kritische) parti- cipatie van kerken in de Wmo* (Groningen, 2012).
- 52 M. Trappenburg, *Genoeg is genoeg: Over gezondheidszorg en democratie* (Amsterdam, 2008); H. van de Bovenkamp en M. Trappenburg, ‘Government Influence on Patient Organizations’ *Health Care Analysis*, 19 (2011), 329-351.
- 53 E. Verkaar, *Strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties* (diss.) (Rotterdam, 1991).
- 54 T. Nederland, J. W. Duyvendak en M. Brugman, *Belangenbehartiging door de Patiënten en Clientenbe- beweging: de theorie* (Utrecht, 2003); H. van de Bovenkamp, M. Trappenburg en K. Grit. ‘Patient Parti- cipation in collective health care decision making: the Dutch model’, *Health Expectations*, 13 (2010), 73-85.
- 55 Verkaar, *Strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties*; Nederland et al., *Belangenbehartiging door de Patiënten en Cliëntenbeweging*; M.H. Kwekkeboom, *De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten* (Rijswijk, 1997).
- 56 Verkaar, *Strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties*.
- 57 T. Nederland en J.W. Duyvendak, *De kunst van effectieve belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenbeweging: de praktijk* (Utrecht, 2004); Van de Bovenkamp en Vollaard, ‘Representative claims in practice’.
- 58 Van de Bovenkamp en Vollaard, ‘Representative claims in practice’.
- 59 E. Pommer en J. Boelhouwer (red.), *Overall monitor sociaal domein 2016: Burgers (de)centraal* (Den Haag, 2017).
- 60 Van de Bovenkamp en Vollaard, ‘Representative claims in practice’.
- 61 Er zijn wel analyses van de politiek-bestuurlijke invloed van het maatschappelijk middenveld op het lokale niveau (zie Lelieveldt [1999], 9), maar die leggen minder de nadruk op de manier waarop hun vertegenwoordiging daadwerkelijk tot stand komt, ook in de afgelopen twintig jaar.
- 62 Pommer en Boelhouwer, *Overall monitor sociaal domein 2016*.

HOOFDSTUK 15

- 1 H. Lenferink, ‘Burgemeester Lenferink: Als Leiden u lief is, lees die krant’, *Leidsch Dagblad*, 17 januari 2017, <https://www.leidschdagblad.nl/leiden-en-regio/burgemeester-lenferink-als-leiden-u-lief-steun- de-krant>.
- 2 P. Bakker, ‘Oplageverlies regionale dagbladen loopt op’, *SVJ*, 20 april 2016 <https://www.svdj.nl/de- stand-van-de-nieuwsmedia/oplage-3-oplageverlies-regionale-dagbladen-loopt-op/>.
- 3 Raad voor het openbaar bestuur, ‘Niet alleen een ambt, ook een ambacht. De kwaliteiten van raadsle- den, burgemeesters en wethouders’ 31 oktober 2016, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documen- ten/publicaties/2016/10/31/niet-alleen-een-ambt-ook-een-ambacht>.
- 4 J.L.H. Bardoel en H.B.M. Wijfjes, ‘Journalistieke Cultuur in Nederland. Een professie tussen traditie

- en toekomst', In: J.L.H. Bardeel en H. Wijffes, H. (red.) *Journalistiek Cultuur in Nederland* (Amsterdam, 2015) 11-29.
- 5 J.L.H. Bardeel, H.B.M. Wijffes, 'Journalistieke Cultuur in Nederland. Een professie tussen traditie en toekomst', 13
 - 6 J.L.H. Bardeel, H. Wijffes, H. (red.) *Journalistiek Cultuur in Nederland*. Zie ook: J.H.L. Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850 – 2000. Beroep, cultuur en organisatie* (Amsterdam, 2004).
 - 7 R.L. Kaplan, 'The News About New Institutionalism: Journalism's Ethic of Objectivity and Its Political Origins', *Political Communication*, 23 (2006), 2
 - 8 Zie onder meer: E.J. Bomhoff, *Blinde ambitie: mijn 87 dagen met Zalm, Heinsbroek en Balkenende* (Amsterdam, 2002); J.P. Geelen, *Het Haagse huwelijk: hoe pers en politiek tot elkaar veroordeeld zijn* (Nijmegen, 1998); J. Luyendijk, *Je had het niet van mij, maar ... Een maand aan het Binnenhof* (Amsterdam, 2010); T.J. Meucus, T.J. *Haagse invloeden. Hoe de Nederlandse politiek echt werkt* (Amsterdam, 2015); M. Prenger, L. van der Valk, F. van Vrec, F., L. van der Wal, *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek* (Diemen, 2011); P. Van Os, *Wij begrijpen elkaar uitstekend* (Amsterdam, 2012); M. Van Weezel, *Haagse fluisteraars* (Amsterdam, 2011).
 - 9 J.C. de Jong, A.W.M. Koetsenruijter, *Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een Projectfonds Leidse Journalistiek* (Leiden, 2017).
 - 10 A. Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor* (Chicago, 1988); T. Gieryn, *Cultural Boundaries of Science: Credibility on the Line* (Chicago, 1999); M. Carlson, S. Lewis, *Boundaries of Journalism: Professionalism, Practice and Participation* (New York, 2015); M. Revers, 'Journalistic professionalism as performance and boundary work: Source relations at the state house', *Journalism* 15,1 (2014).
 - 11 Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, 20.
 - 12 Ibidem, 232
 - 13 J. Bardeel, H. Wijffes, H., *Journalistieke cultuur in Nederland* (Amsterdam, 2015).
 - 14 J. Bardeel, H. Wijffes, H., *Journalistieke cultuur in Nederland*
 - 15 Ibidem, 15
 - 16 'Handelingen van de Raad', 1 maart 1883.
 - 17 'Handelingen van de Raad'.
 - 18 J. Bardeel, H. Wijffes, H. 'Journalistieke Cultuur in Nederland. Een professie tussen traditie en toekomst', in: J. Bardeel, H. Wijffes, H. (red.) *Journalistiek Cultuur in Nederland* (Amsterdam 2015) 16.
 - 19 'De Kath. Volkspartij rehabiliteert den heer Th. B. J. Wilmer', *Nieuwe Leidsche Courant*, 17 mei 1946.
 - 20 J. Bardeel, H. Wijffes, H. 'Journalistieke Cultuur in Nederland. Een professie tussen traditie en toekomst', in: J. Bardeel, H. Wijffes, H. (red.) *Journalistiek Cultuur in Nederland* (Amsterdam 2015) 17-18.
 - 21 J.R.S., 'Vraagtekens in de Leidse raad', 19 mei 1970
 - 22 -, 'Markt- en Havendienst per 1 juli opgesplitst, 20 mei 1970.
 - 23 W. Schrama, 'Beruchte stemmenverhouding (19-20) is waarschijnlijk beslissend in affaire', *Nieuwe Leidsche Courant*, 20 oktober 1973.
 - 24 -, 'Burgemeestershuis was hard aan opknappen toe', *Nieuwe Leidsche Courant*, 21 september 1972.
 - 25 -, 'Burgemeestershuis was hard aan opknappen toe'.
 - 26 J. Kroon, 'Touwtrekken om 3000 gulden', *Leidsch Dagblad*, 13 augustus 1974.
 - 27 J. Bardeel, H. Wijffes, H. 'Journalistieke Cultuur in Nederland. Een professie tussen traditie en toekomst', in: J. Bardeel, H. Wijffes, H. (red.) *Journalistiek Cultuur in Nederland* (Amsterdam 2015) 19-20
 - 28 W. Koevoet, 'Leidse wethouders laten ook feestjes door de wethouders betalen', *Leidsch Dagblad*, 27 januari 2003.
 - 29 K. van der Malen, 'Kroniek van een ongewild conflict', *Leidsch Dagblad*, 17 februari 2003.
 - 30 H. Lenferink, 'Burgemeester Lenferink: Als Leiden u lief is, lees die krant', *Leidsch Dagblad*, 17 januari 2017, <https://www.leidschdagblad.nl/leiden-en-regio/burgemeester-lenferink-als-leiden-u-lief-steun-de-krant>.
 - 31 Zie Michael Schudsons *Watergate In American Memory: How We Remember, Forget, And Reconstruct The Past* (New York, 1992) voor een analyse van journalistieke herinneringen aan en de geschiedenis van Watergate en de impact van die herinnering op met name de Amerikaanse (populaire) cultuur, journalistiek en (politieke) geschiedenis.
 - 32 J.C de Jong, A.W.M. Koetsenruijter, *Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een Projectfonds Leidse Journalistiek* (Leiden, 2017).

NOTEN VENSTERS

- 1 Prak, *Republikeinse veelheid*, 249-61 (citaten op 250, 257 en 260).
- 2 J.L. van der Pauw, *Coremans de Rapaljaan: Opkomst en ondergang van L.G.A. Coremans en zijn Rapalje Partij* (Rotterdam, 1986), 20-23.
- 3 Van der Pauw, *Coremans*, 21.
- 4 (z.n.), *Handelingen van den gemeenteraad van Rotterdam: 1926* (gebonden) (Rotterdam, 1926), in: Stadsarchief Rotterdam, Rotterdam, 1078.
- 5 *Handelingen 1926*, 179.
- 6 *Ibidem*, 1925, 826.
- 7 *Ibidem*, 1923, 899.
- 8 Van der Pauw, *Coremans*, 84.
- 9 *Ibidem*, 38-40.
- 10 *Handelingen 1926*, 646.
- 11 Van der Pauw, *Coremans*, 42.
- 12 *Handelingen 1924*, 762.
- 13 Van der Pauw, *Coremans*, 37.
- 14 *Ibidem*, 42-43.
- 15 *Ibidem*, 35-36 en *Handelingen 1923*, 899.
- 16 Van der Pauw, *Coremans*, 43.
- 17 *Handelingen 1924*, 843.
- 18 Van der Pauw, *Coremans*, 68-71.
- 19 *Ibidem*, 39 en *Handelingen 1926*, 804. Over de datum van deze gebeurtenis (28 oktober 1926) spreekt Van der Pauw de handelingen tegen.
- 20 *Ibidem*.
- 21 Van der Pauw, *Coremans*, 39 en *Handelingen 1927*, 82-85.
- 22 R. de Jong, "Eene schifting tussen bokken en schapen". Enkele achtergronden en gevolgen van de conservatief-katholieke verkiezingssuccessen in Breda rond 1870', *Noordbrabants Historisch Jaarboek 8* (1991), 116-118.
- 23 Guus Pikkemaat, *Geschiedenis van Nijmegen* ('s-Gravenhage, 1988), 340-344.
- 24 Zie voor een overzicht van de in dit kader genoemde studies: P. Castenmiller, *Onverschillige Democratie* (Amsterdam 1994).
- 25 G. Boogaard, en H. Binnema, 'De politieke invloed van de G1000 in Amersfoort en Uden', in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag, 2016), 15-29.
- 26 Raad voor de Financiële verhoudingen, *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, (Den Haag, 2015), 3.
- 27 Kamerstukken II, 2004/2005, 30096, nr. 3, par. 1 en 1.1.
- 28 Vrij naar de woorden van Gerrit Zalm, op campagne voor de VVD. Zie Trouw, Kamer achter schrappen deel OZB, 29 september 2005
- 29 Kamerstukken II, 2004/2005, 30096, nr. 5, 5-6.
- 30 Raad voor de Financiële verhoudingen, *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen*, (Den Haag, 2015), 9 en Kamerstukken II, 2004/2005, 30096, nr. 5, 4.
- 31 Kamerstukken II, 2004/2005, 30096, nr. 3, par. 1.2.
- 32 J.Th.J. van den Berg, *Een te groot Gemeentefonds*, raadpleegbaar via: https://www.parlement.com/id/vjataot7gimu/een_te_groot_gemeentefonds. De afkorting GF/PF staat voor Gemeentefonds/Provinciefonds.
- 33 Groen, 1949, 124-130.
- 34 Bron: ZaanWiki.
- 35 Met dank aan Jos van den Berg en Hans van Ekeris, achtereenvolgende voorzitters van het Diaconaal Platform Veenendaal voor hun inbreng.
- 36 R. Bisschop, 'Kerken in Veenendaal', A.C. van Grootheest. R. Bisschop en G. Groenleer, *Geschiedenis van Veenendaal* (Veenendaal, 2005).
- 37 J.Th. Slok, De sociale quaestie in Veenendaal 1850-1920, A.C. van Grootheest, R. Bisschop, G. Groenleer (red.), *Geschiedenis van Veenendaal* (Veenendaal, 2000), 305-322.
- 38 <http://www.diaconaalplatformveenendaal.nl/wie-zijn-wij/> (laatst bezocht op 15 november 2017).
- 39 *Algemeen Dagblad*, 'Hulp ouders ziek kind moet beter' (31 maart 2017).
- 40 *Leidsch Dagblad* | 1971 | 14 december 1971 | pagina 3.

LIJST MET AFKORTINGEN

AB	Algemeen bestuur
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
ARP	Anti-Revolutionaire Partij
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BP	Boerenpartij
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
B&W	(college van) burgemeester en wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CDU	Christelijk-Democratische Unie
Cgct	Code général des collectivités territoriales
CHU	Christelijk-Historische Unie
CPB	Centraal Planbureau
CPH	Communistische Partij Holland
CPN	Communistische Partij van Nederland
CV 95	Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995
DB	Dagelijks bestuur
DS'70	Democratisch Socialisten '70
D'66/D66	Democraten 66
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EHLA	Europees Handvest inzake lokale autonomie
EMU	Economische en Monetaire Unie
EU	Europese Unie
FVW	Financiële-verhoudingswet
GF/PF	Gemeentefonds/Provinciefonds
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
GS	Gedeputeerde Staten
HGSP	Hervormd-Gereformeerde Staatspartij
HiP	(Stichting) Hulp in Praktijk
KVP	Katholieke Volkspartij
Noom	Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten

GEMEENTERAADEN

NSB	Nationaal-Socialistische Beweging
OZB	Onroerende-zaakbelasting
PAK	Progressief Akkoord
PKN	Protestantse Kerk Nederland
PPR	Politieke Partij Radicalen
PSP	Pacifistisch-Socialistische Partij
PTT	Posten, Telefoon en Telegrafie
PvdA	Partij van de Arbeid
pvdv	Partij van de Vrijheid
rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RK	Rooms-katholiek
RKSP	Roomsch-Katholieke Staatspartij
ROB	Raad voor het openbaar bestuur
RPF	Reformatische Politieke Federatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SDP	Sociaal-Democratische Partij
SGP	Staatkundig-Gereformeerde Partij
SP	Socialistische Partij
STIP	Studenten Techniek In Politiek
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VDB	Vrijzinnig-Democratische Bond
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wet hof	Wet houdbare overheidsfinanciën
Wet fido	Wet financiering decentrale overheden
wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zzp'er	zelfstandige zonder personeel

OVER DE AUTEURS

Pieter Barth is student History aan de Universiteit Leiden. Zijn specificaties zijn Political Culture and National Identities en Political Debate. Hij publiceerde over de start van het koninkrijk in het streekblad *Oud Alkmaar*.

Joop van den Berg is emeritus hoogleraar Parlementaire Geschiedenis te Leiden en Parlementair Stelsel te Maastricht. Hij was onder meer directeur van de Wiardi Beckman Stichting (1981-1989), hoofddirecteur/voorzitter directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996-2002) en lid van de Eerste Kamer, waarvan een jaar fractievoorzitter (1992-1996). Hij is fellow van het Montesquieu Instituut. Zijn publicaties bewegen zich op het terrein van parlementaire geschiedenis, regering en parlement, lokale democratie en (geschiedenis van) de sociaaldemocratie.

Tessa van den Berg studeerde Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Zij voert bij en voor gemeenten regelmatig projecten en programma's uit. Haar expertises zijn divers: van het bestuurlijke spel tussen raad en college tot strategievorming op cruciale maatschappelijke vraagstukken. Tessa is politiek actief binnen de gemeente Delft en lid van de rekenkamer van gemeente Midden-Delfland.

Geerten Boogaard is universitair docent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Aldaar is hij tevens fellow bij de Thorbecke-leerstoel. Hij houdt zich bezig met politiek staatsrecht, de rol van de rechter en lokale democratie. Hij deed onder meer onderzoek naar experimenteerbepalingen in gemeentelijke verhoudingen en de inpassing van 1000-burgertoppen.

Marcel Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente. Hij is coördinator van de masteropleiding Lokaal en Regionaal Bestuur. Verder is hij senior-adviseur bij BMC|Advies. In zijn onderzoek richt hij zich op lokaal en regionaal bestuur, politieke cultuur, democratische vernieuwingen, lokale politieke organisaties en interbestuurlijke verhoudingen.

Hester van de Bovenkamp is universitair hoofddocent aan de Erasmus School of Health Policy & Management. Een van haar belangrijke onderzoeksterreinen is participatie en vertegenwoordiging van burgers en patiënten op verschillende besluitvormingsniveaus. Daarnaast doet zij onderzoek naar de

governance van de gezondheidszorg. Op het vlak van lokale politiek publiceerde zij verschillende artikelen over maatschappelijke vertegenwoordiging in het sociale domein (samen met Hans Vollaard).

Bert van den Braak is als parlementair historicus verbonden aan PDC Universiteit Leiden, partner van het Montesquieu Instituut, en promoveerde op een dissertatie over de Eerste Kamer. Hij is redacteur van de website parlement.com en deed onder meer onderzoek naar de maatschappelijke herkomst van Kamerleden. Hij is auteur (met Joop van den Berg) van de parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016.

Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Hij publiceert over alle facetten van het gemeenterecht (ambten, bevoegdheden, toezicht, financiën, openbare orde). Daarnaast verricht hij onderzoek naar het politieke staatsrecht, naar het onderwijsrecht en naar grondrechtenbescherming, in het bijzonder de vrijheden van godsdienst, vereniging en demonstratie.

Peter Castenmiller promoveerde in 2001 op een studie naar de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek. Hij publiceert regelmatig over verschillende lokale thema's zoals intergemeentelijke samenwerking, het functioneren van gemeenteraden, de invulling van de controlerende verantwoordelijkheden van de raad en over burgerparticipatie in het lokaal bestuur. Momenteel is hij verbonden aan PBLQ en tevens lid van de Kiesraad.

Job Cohen bekleedt de Thorbecke-leerstoel: juridische en bestuurskundige aspecten van decentraal bestuur, ingesteld door VNG en IPO. Hij was eerder onder meer burgemeester van Amsterdam en politiek leider van de PvdA.

Bas Denters is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Zijn onderzoek richt zich op politiek en bestuur op lokaal en regionaal niveau. Hij publiceerde recentelijk over schaafeffecten en de kwaliteit van de lokale democratie (samen met Mike Goldsmith, Andreas Ladner en Poul Erik Mouritzen), intergemeentelijke samenwerking (samen met Marcel Boogers, Pieter-Jan Klok en Maurits Sanders), nieuwe vormen van controle en verantwoording bij samenwerkend lokaal bestuur (met Pieter-Jan Klok en Anieke Kranenburg) en burgerinitiatieven (samen met onder anderen Judith Bakker, Pieter-Jan Klok en Mirjan Oude Vrielink).

Michael Holla heeft de bachelor Politicologie met specialisatie in de internationale betrekkingen gevolgd aan de Universiteit Leiden. Zijn bachelorscriptie schreef hij over de impact van gemeentelijke internationalisering op de positie van de burgemeester binnen het college van burgemeester en wethouders. Zijn scriptie was genomineerd voor de jaarlijkse prof.dr. J.Th.J. van den

Berg-scriptieprijs voor de beste bachelorscriptie van de opleiding politicologie. In bredere zin ligt zijn interesse bij de impact van Europese integratie op lokale overheden.

Ron de Jong is historicus en onderzoeker bij de Kiesraad. Hij publiceert over de geschiedenis van kiesrecht, verkiezingen en politieke partijen. Hij publiceerde onder andere: *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie* (2008 met Marcel ten Hooven) en *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (2014 met Niels van Driel)

Willem Koetsenruijter is docent/onderzoeker aan de opleiding Journalistiek en Nieuwe Media van de Universiteit Leiden. Hij publiceerde over beeldvorming in het nieuws, over misdaad en over cijfers in het nieuws. Koetsenruijter is de auteur van een leerboek over Methoden en technieken van Journalism Studies en hij is coauteur van een veelgebruikt boek over beeldtaal.

Sebastian van der Lubben is politiek redacteur (*Leidsch Dagblad*), docent Politiek en Onderzoek aan de School voor Journalistiek (Utrecht) en docent journalistiek aan de VU (Amsterdam). Hij publiceerde over Pim Fortuyn en Paars II (met Jouke de Vries) en politieke ruimte (met Huib Pellikaan). Hij doet momenteel onderzoek naar geloofwaardigheid in liveblogs.

Ank Michels is als universitair docent verbonden aan het Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Zij doet onderzoek naar (lokale) democratie, nieuwe vormen van democratie en burgerparticipatie. Zij publiceerde hierover in diverse wetenschappelijke tijdschriften, waaronder *Local Government Studies*, *International Review of Administrative Sciences*, *Bestuurswetenschappen*, en *Res Publica*. Zij is tevens mederedacteur en -auteur van *Stille Ideologie. Onderstromen in beleid en bestuur* (Boom) en *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Boom).

Klaartje Peters is zelfstandig onderzoeker en publicist, en daarnaast voor één dag in de week als bijzonder hoogleraar Lokaal en Regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht. Haar interesse gaat uit naar politiek-bestuurlijke verhoudingen in het lokaal bestuur en in het bijzonder positie en functioneren van de gemeenteraad. Dat sluit aan bij haar nevenfuncties als voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Maastricht en de gemeente Beuningen.

Maarten Prak is hoogleraar Economische en Sociale Geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Hij heeft boeken geschreven over stedelijk bestuur en stedelijke elites. In 2018 verschijnt een studie over stedelijk burgerschap wereldwijd in de eeuwen voorafgaand aan de Franse Revolutie (*Citizens Without Nations*, Cambridge University Press).

Rik Reussing is onderwijscoördinator van de joint degree Public Governance across Borders aan de Universiteit Twente en redactiesecretaris van *Bestuurswetenschappen, tijdschrift voor lokaal bestuur*. Daarin heeft hij een vaste rubriek, ‘Lokaal internationaal’, waarin hij voor het lokaal bestuur in Nederland en Vlaanderen interessante artikelen uit internationale tijdschriften en internationale boeken signaleert. Zijn recente publicaties gaan onder meer over de geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen in Nederland (onder anderen met Bas Denters).

Diederik Smit studeerde Moderne Politieke Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en is sinds 2010 verbonden aan de vakgroep Vaderlandse Geschiedenis van de Universiteit Leiden. In 2015 promoveerde hij op het proefschrift *Het belang van het Binnenhof, twee eeuwen Haagse politiek, huisvesting en herinnering*. Ook werkte hij mee aan het recentelijk verschenen standaardwerk over de geschiedenis van de Tweede Kamer *In dit Huis. Twee Eeuwen Tweede Kamer*. Momenteel doet hij in het kader van het NWO-project *The persistence of civic identities in the Netherlands* onderzoek naar provinciale identiteit in Nederland in de periode 1748-1848.

Henk te Velde is hoogleraar Vaderlandse Geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Hij bestudeert de geschiedenis van de politieke cultuur in Nederland en West-Europa in de negentiende en twintigste eeuw. Hij schreef onder meer boeken over nationalisme, politiek leiderschap en politieke tradities in Nederland en parlementaire welsprekendheid in Frankrijk en Groot-Brittannië. In *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (2015), dat hij mede redigeerde, schreef hij het hoofdstuk over debatcultuur.

Gerrit Voerman is hoogleraar Ontwikkeling en Functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij publiceert veelvuldig over politieke partijen (geschiedenis, organisatie, kandidaatstelling, partijcultuur) en voert de redactie over een publicatierreeks over de Nederlandse partijen. Hierin zijn sinds 2008 onder meer bundels verschenen over de VVD, de ChristenUnie, GroenLinks, het CDA en de PvdA, en een monografie over het Nederlandse populisme. Op het vlak van lokale politiek publiceerde hij over lokale partijen alsmede de rekrutering en selectie van raadsleden (met Marcel Boogers) en over de participatiedemocratie op lokaal niveau (met Hans Engels).

Hans Vollaard is universitair docent Nederlandse en Europese Politiek aan de Universiteit Utrecht. Naast lokale democratie zijn Europese desintegratie, Eurosceptis in Nederland en christelijke partijen zijn onderzoeksterreinen.

Op het vlak van lokale politiek publiceerde hij onder meer over campagne-financiering van lokale partijen (met Justin Bergwerff), over rekrutering en selectie van raadsleden (met Maurits Grimberg) en over maatschappelijke vertegenwoordiging in het sociale domein (met Hester van de Bovenkamp).

Wytze van der Woude is universitair hoofddocent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en fellow van het Montesquieu Instituut. In het onderwijs en onderzoek geldt hij als een breed georiënteerde generalist op het gebied van het nationale en decentrale staatsrecht.

